

**Бюджетный федерализм в России:
проблемы, теория, опыт**

**Москва
2001**

Авторский коллектив:

Глава 1, 3, 5 – И. Трунин; Глава 2 – А. Золотарева; Глава 4 - И.Трунин, С.Синельников, С.Днепровская, С.Четвериков; Глава 6 - Ronald L. Watts (*Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University*), Paul Hobson (*Department of Economics Acadia University*); Глава 7 - Ronald L. Watts (*Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University*), Marianne Vigneault (*Department of Economics Bishop's University*); Глава 8 - Robin Boadway, Ronald L. Watts (*Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University*)

Исследование и публикация осуществлены в рамках проекта СЕРРА (Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским Агентством Международного Развития (CIDA)

Перевод: глава 6 – Л.Тодоров; глава 7 – М.Слободинский;

Глава 8 – Н.Кириллов

Редактор: Н. Главацкая

Редактор перевода – И.Трунин

Верстка: А. Астахов

ISBN 5-93255-040-6

Лицензия на издательскую деятельность *ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.*

103918, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – root@iet.ru , **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

Содержание

Глава 1. История развития межбюджетных отношений в России	5
– Становление бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1992-1993 гг.	5
– Реформа межбюджетных отношений 1994 года и развитие межбюджетных отношений в 1994 – 1997 гг.	9
– Новый этап реформирования межбюджетных отношений: 1998 – 2000 гг.	18
Глава 2. Законодательные аспекты межбюджетных отношений в Российской Федерации	40
– Структура бюджетной системы России.....	40
– Принципы осуществления межбюджетных отношений	48
– Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы	52
– Формы федеральной финансовой помощи субъектам РФ	65
– Приложение. Перечень расходных полномочий, возложенных действующим федеральным законодательством на субнациональные бюджеты (по данным Минфина РФ).....	80
Глава 3. Тенденции в распределении финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета в 1992-2001 годах.....	91
– Трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов	102
– Прочие виды федеральной финансовой помощи.....	106
– Косвенные виды федеральной финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	114
– Система федеральной финансовой поддержки регионов в 2001 году.....	116
– Литература	121
Глава 4. Теоретические аспекты распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями государственной власти	122
– Расходы субнациональных бюджетов и распределение расходных полномочий между уровнями государственной власти	122
– Литература	158
Глава 5. Рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации	162

– Повышение эффективности распределения налоговых доходов, налоговых полномочий и расходных обязательств между федеральным и региональными уровнями власти в Российской Федерации.....	163
– Оценка воздействия предлагаемых мер по реформированию налоговой и бюджетной системы на состояние бюджетов субъектов Российской Федерации	175
– Предложения по дальнейшему повышению эффективности налоговой и бюджетной системы России.....	189
– Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (основные положения)	202
– Приложение. Изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы и налоговых полномочий между уровнями государственного управления в соответствии с Планом действий Правительства РФ	206
Глава 6. Опыт построения системы межбюджетных отношений в ФРГ	209
А. Конституционные и политические аспекты немецкого федерализма.....	209
Б. Общий обзор отношений между федеральным бюджетом и бюджетами земель в ФРГ.....	229
В. Система межбюджетных трансфертов	248
Г. Система сбора налогов и распределения налоговых поступлений между уровнями государственной власти.....	257
Д. Анализ системы федерализма в ФРГ	262
Глава 7. Опыт построения системы межбюджетных отношений в США	272
А. Конституционный и политический контекст федерализма в США	272
Б. Обзор межбюджетных отношений в США на федеральном уровне, уровне штатов и муниципальных образований.....	291
ПРИЛОЖЕНИЕ К РАЗДЕЛУ Б	306
В. Система межбюджетных трансфертов в США	312
Г. Анализ.....	328
Глава 8. Опыт построения системы межбюджетных отношений в Канаде ...	343
А. Конституционный и политический контекст канадского федерализма ...	343
Б. Бюджетные отношения между федеральным центром и органами власти провинций.....	370
В. Система межбюджетных трансфертов	396
Г. Системы гармонизации налогового законодательства и сбора налогов ...	415
Д. Анализ канадской системы межбюджетных отношений: экономические аспекты	423
Е. Политические аспекты фискального федерализма	431
Приложение	443

Глава 1. История развития межбюджетных отношений в России

Становление бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1992-1993 гг.

Современная система межбюджетных финансовых потоков начала складываться в Российской Федерации, начиная с 1991 года. К этому времени до образования независимого российского государства бюджетная система РСФСР была частью централизованной бюджетной системы Советского Союза, которая в свою очередь представляла собой совокупность всех бюджетов страны, объединенных в государственный бюджет СССР. Последний состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик, бюджета государственного социального страхования. Государственные бюджеты союзных республик, в свою очередь, включали республиканский бюджет союзной республики, государственные бюджеты автономных республик, входящих в состав союзной республики, местные бюджеты. В составе местных бюджетов выделялись три группы: бюджеты областей и краев, бюджеты городов республиканского подчинения, бюджеты районов (в республиках, не имеющих областного деления). При этом в состав бюджетов областей входили областные, краевые бюджеты (по аналогии со структурой государственных бюджетов союзных республик), бюджеты автономных областей (округов), бюджеты городов областного (краевого) подчинения, бюджеты районов. Бюджеты районов (в составе бюджетов областей), в свою очередь, охватывали районные бюджеты, бюджеты городов районного подчинения, бюджеты городов районного подчинения, бюджеты городских поселков, сельские бюджеты.

Распределение доходных поступлений между бюджетами разных уровней в общих чертах было следующим¹. В союзный бюджет зачислялись налог с оборота (за вычетом части, передаваемой в бюджеты союзных республик), налог на прибыль предприятий и организаций союзного подчине-

¹ Подробнее см. С. Синельников "Бюджетный кризис в России: 1985 – 1995 годы", изд-во "Евразия", М. – 1995.

ния, подоходный налог с населения, взносы на государственное социальное страхование, таможенные платежи.

В бюджеты союзных республик поступала часть налога на прибыль предприятий и хозяйственных организаций республиканского и местного подчинения, лесной доход, подоходный налог с колхозов, кооперативных и общественных предприятий, сельскохозяйственный налог, отчисления от налога с оборота и других общесоюзных доходов в размере предусматриваемых в законе о государственном бюджете на соответствующий год и некоторые другие платежи.

В бюджеты АССР, краев и областей поступали платежи из прибыли подведомственных предприятий и часть платежей из прибыли предприятий и организаций, подведомственных министерствам и ведомствам СССР, переданных в данные бюджеты, государственная пошлина, доходы от демонстрации кинофильмов, местные налоги и сборы.

В доходы местных бюджетов поступали отчисления из прибыли предприятий местного подчинения, трансферты из вышестоящих бюджетов.

Распределение доходов отражало специфику советской налоговой системы, которая не позволяла обсуждать вопросы распределения доходных полномочий между различными уровнями власти, т.к. большинство основных показателей подлежало утверждению вышестоящими властями.

Процесс принятия бюджетов административно-территориальных образований заключался в утверждении их расходных и доходных показателей органами государственной власти вышестоящего уровня, а сами региональные бюджеты впоследствии подлежали консолидации в единый государственный бюджет. В силу отсутствия каких-либо единых норм закрепления доходных источников и расходных полномочий, для каждой административно-территориальной единицы существовали индивидуальные пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов, за счет которых финансировались заранее согласованные расходы. Межбюджетное выравнивание осуществлялось также путем выделения из бюджета вышестоящего уровня дотаций на финансирование тех или иных расходных статей, причем объемы дотирования определялись в результате согласования потребностей в средствах на основании натуральных нормативов.

Естественно, что введение принципов реального федерализма в сфере государственного устройства потребовало серьезной реформы бюджетной системы и межбюджетных отношений внутри России. В конце 1991 года Верховным Советом РСФСР были приняты Законы "Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР" и "Об основах налоговой

системы РСФСР”, которые содержали основные принципы бюджетного федерализма. В последующие два года положения указанных законодательных актов получили развитие в Законах “О субвенциях республикам в составе РФ, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу” и “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления”².

Эти попытки реализации основных принципов федерализма в сфере построения бюджетной системы столкнулась с серьезными трудностями. Региональные власти дотационных субъектов Федерации по привычке, унаследованной от советских времен, вели борьбу за перераспределение бюджетных ресурсов путем заключения индивидуальных договоренностей с федеральными органами власти, а сильные в финансовом отношении регионы на фоне развивающегося экономического кризиса стремились сократить перечисление налоговых поступлений в федеральный бюджет. Некоторые национальные республики (республики Саха, Татарстан, Башкортостан) прекратили перечислять налоги в федеральный бюджет, добиваясь права аккумулировать в собственном бюджете все поступающие с территории региона налоговые доходы, регулярно перечисляя в федеральный бюджет единственный платеж, сумма которого должна была определяться в результате переговоров с федеральным правительством.

В условиях значительного снижения налоговых поступлений, федеральные органы власти начали процесс передачи части расходных полномочий федерального бюджета на региональный уровень (субсидии на продажу продуктов питания и других товаров по регулируемым ценам, бесплатный отпуск лекарств, субсидии на общественный транспорт и коммунальное хозяйство, расходы на социальную защиту населения и некоторые виды капитальных расходов), что отразилось в увеличении доли расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ (см. Таблицу 1).

² Подробнее о первом этапе становления межбюджетных отношений в России см. Christine I. Wallich "Intergovernmental fiscal relations: setting the stage" in Christine I. Wallich, ed. *"Russia and the Challenge of Fiscal Federalism"*, The World Bank, Washington, D.C., 1994, pp. 19-63, Х.Мартинес, Дж. Боекс *"Децентрализация бюджетной системы в Российской Федерации: тенденции, проблемы и рекомендации"*, Georgia State University, M., 1998

ТАБЛИЦА 1. ДОЛЯ НЕКОТОРЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В КОНСОЛИДИРОВАННОМ БЮДЖЕТЕ РФ (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Налоговые доходы	44,2%	53,1%	53,4%	47,6%	49,5%	53,1%	54,0%	48,9%	45,9%
Доходы	44,0%	58,0%	53,9%	52,6%	53,8%	57,5%	56,6%	49,2%	41,4%
Расходы	34,0%	40,3%	37,7%	43,4%	45,4%	48,1%	48,4%	46,9%	46,1%

* данные за первое полугодие

Источник: Министерство финансов РФ

Степень бюджетной самостоятельности, которую получили региональные власти, оставалась весьма ограниченной, т.к. единственным показателем, на который они реально могли оказать влияние, являлись расходы региональных бюджетов. В то же время регионы не получили практически никаких прав по самостоятельной мобилизации доходов в бюджет, а финансовые департаменты региональных администраций находились в двойном подчинении – региональных властей и федерального Министерства финансов. Федеральные власти, вместе с тем, сохранили за собой право дифференцированно регулировать отчисления в региональные бюджеты от основных федеральных налогов, определяющих размер налоговых доходов бюджетной системы страны. Финансовая помощь региональным бюджетам в 1992-1993 годах осуществлялась в форме дотаций в случае, если доходов от собственных и регулирующих налогов оказывалось недостаточно для покрытия минимального необходимого бюджета, размер которого определялся в результате согласований между федеральными и региональными властями.

На региональном уровне воспроизводились принципы реализации межбюджетных отношений, применяемые на федеральном уровне, с той разницей, что отчисления от налогов, распределяемых на долевой основе, и дотации поступали не из федерального, а из регионального бюджета. Следует отметить, что такая схема на региональном уровне позволяла с большей степенью эффективности перераспределять средства от финансово обеспеченных в сторону более бедных муниципалитетов. Однако, в отсутствие законодательно утвержденных правил отношений между региональными и местными бюджетами, такой порядок приводил к созданию у местных властей отрицательных стимулов к мобилизации собственных доходов и наращиванию собственной налоговой базы. Так, вышестоящие власти получили возможность либо уменьшать муниципалитету норматив отчис-

лений от регулирующих налогов либо сокращать размер дотации, если в предыдущем бюджетном периоде доходы данного бюджета увеличились.

Результатом давления региональных властей на федеральные стал также рост доли финансовой помощи регионам³ в расходах федерального бюджета с 6,9% в 1992 году до 14,9% в 1994 году.

Реформа межбюджетных отношений 1994 года и развитие межбюджетных отношений в 1994 – 1997 гг.

Новая Конституция РФ 1993 года и усиление позиций федеральных органов власти сделали возможным проведение в 1994 году реформы межбюджетных отношений, основной целью которой была формализация вопросов распределения доходов между федеральным и региональным бюджетами и предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня⁴. Статьи 71 и 72 новой Конституции формализовали общие вопросы компетенции федеральных, региональных и местных властей. Кроме этого, были подписаны договоры о разграничении предметов ведения между Центром и субъектами Федерации — основными неплательщиками налогов в федеральный бюджет, — которые позволили начать перечисление налогов, хотя и в меньших, по сравнению с остальными регионами, долях (речь идет о республиках Татарстан, Саха, Башкортостан).

Основными результатами проведенной реформы с точки зрения межбюджетных отношений стали, во-первых, образование в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого должны были распределяться между субъектами Федерации согласно единой для всех методике, учитывающей как доходный потенциал, так и расходные потребности региональных бюджетов, а во-вторых, — попытка установления единых нормативов распределения федеральных налоговых поступлений между центром и регионами. Закон о федеральном бюджете на 1994 год содержал единые нормативы распределения налого-

³ Финансовой помощью бюджетам субъектов Федерации здесь и ниже будем считать сумму всех нецелевых финансовых потоков из федерального в региональные бюджеты, как то: дотации, субвенции, трансферты из ФФПР (в том числе за счет НДС), средства, передаваемые по взаимным расчетам, сальдо выданных бюджетных ссуд.

⁴ Подробнее см. А.М.Лавров "Межбюджетные отношения в России: проблемы реформирования", доклад на семинаре в Ноксвилле, Теннеси, США, 17–21 ноября 1997 г.

вых доходов между федеральным и региональными бюджетами по основным федеральными налогам. Пропорции распределения налоговых доходов по трем основным федеральным налогам, установленные в 1994 году, практически не изменялись до 1998 года (действующие в настоящее время пропорции распределения налоговых доходов, а также налоговых полномочий и расходных обязательств приведены в Таблицах 3–5). Доли отчислений в бюджеты субъектов Федерации составляли: по налогу на добавленную стоимость – 25% от поступлений налога на территории региона, по налогу на прибыль – по ставке 22-25% в разные годы, по подоходному налогу 90-100% (в зависимости от года) поступлений налога на территории региона. Региональные власти получили право на изменение ставки налога на прибыль предприятий и организаций в части, поступающей в бюджет региона, а также право вводить собственные региональные и местные налоги (последнее право было отменено в 1996 году)⁵.

Однако идеи повышения уровня объективности межбюджетных отношений не нашли должного воплощения на практике, особенно в части формализации межбюджетных отношений и придания им прозрачного характера. Так, рассчитанные по единой для всех методике региональные доли в ФФПР подлежали утверждению Государственной Думой в составе закона о федеральном бюджете, в результате чего представленные расчеты Министерства финансов подвергались в процессе обсуждения законопроекта значительной корректировке. Соблюдение единых нормативов распределения поступлений федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами на практике также не выполнялось: во-первых, в результате проводимых неденежных зачетов разделяемые налоги могли быть уплачены только в части, поступающей в бюджет региона, а во-вторых, установление долей отчислений федеральных налогов в бюджеты некоторых национальных республик регулировалось специальными инструкциями Минфина, т.е. носило индивидуальный характер.

Особо следует остановиться на соглашениях о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и регионами, которые вошли в практику отношений между федеральными и региональными властями, начиная с 1994 года. Вместе с переходом от регулирования межбюджетных отношений на основании индивидуальных договоренно-

⁵ См. Указ Президента РФ "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и отношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году"

стей к введению единообразных принципов, взаимоотношения с некоторыми субъектами Федерации, напротив, стали основываться на заключенных с ними договорах о разграничении полномочий. Так, в целях сохранения единства и целостности Российской Федерации, с республиками Башкортостан и Татарстан в течение 1994 года были подписаны соглашения, предусматривающие не только зачисление 100% некоторых федеральных налогов (главным образом, НДС) в республиканские бюджеты, но и установление пропорций распределения остальных налогов на договорной основе.

Впоследствии, в течении 1995-1996 гг. последнее положение было закреплено в соглашениях, заключенных с Республикой Саха (Якутия) и г. Санкт-Петербург. Аналогичные соглашения, заключенные в 1995-1997 гг. с рядом других субъектов Федерации (Республики Удмуртия и Коми, Краснодарский и Хабаровский края, Свердловская, Иркутская, Нижегородская, Ростовская, Вологодская, Мурманская, Ярославская и Челябинская области) также предусматривали значительное расширение бюджетных прав региональных властей. Речь идет, прежде всего, о предоставлении региону возможности финансирования расходов федерального бюджета на территории региона за счет поступающих с этой территории федеральных налоговых поступлений, права на проведение индивидуальных зачетов с федеральным бюджетом, использование индивидуальных согласованных показателей при расчете трансфертов из ФФПР, финансирование региональных расходных программ за счет средств федерального бюджета, получении прав на контроль над средствами региональных отделений федеральных внебюджетных фондов, а также на назначение руководителей данных отделений и т.д. Таким образом из вышеприведенного видно⁶, что некоторые регионы получали непропорционально большие полномочия по сравнению с большинством других субъектов Федерации – из бюджетной статистики следует, что заключение соглашений предоставило Татарстану, Башкортостану и Якутии возможность контролировать значительные объемы доходов, наделив их при этом дополнительными расходными обязательствами, что означало более высокую степень независимости для этих регионов, в отличие от прочих субъектов Федерации. Однако следует отметить, что в реальности закрепленные в соглашениях льготы действовали лишь в отношении Татарстана, Башкортостана и, отчасти, Республики Саха, тогда как другие субъекты Федерации не получили от федерального Прави-

⁶ См. "OECD Economic Surveys: Russian Federation", OECD, March 2000, pp.113-149

тельства и Министерства финансов возможности реализовать заложенные в заключенных ими соглашениях льготы.

*ТАБЛИЦА 2. ОБЪЕМ И СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В 1992 – ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 2000 ГГ.*

	1993		1994		1995		1996	
	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи
Дотации	0,02%	1%	0,09%	3%	0,06%	3%	0,09%	4%
Субвенции	0,69%	26%	0,42%	12%	0,12%	7%	0,12%	5%
Всего трансферты из ФФПР	0,00%	0%	0,36%	10%	1,17%	64%	1,04%	44%
<i>в том числе:</i>								
Трансферты	0,00%	0%	0,36%	10%	0,86%	47%	0,68%	29%
Трансферты за счет НДС	0,00%	0%	0,00%	0%	0,31%	17%	0,36%	16%
Средства, переданные по взаимным расчетам (сальдо)	1,95%	72%	2,54%	74%	0,42%	23%	0,81%	35%
Суды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,03%	1%	0,02%	1%	0,04%	2%	0,23%	10%
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00%	0%	0,00%	0%	0,02%	1%	0,05%	2%
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	2,70%	100%	3,4%	100%	1,8%	100%	2,3%	100%
Расходы федерального бюджета за вычетом погашений	21,2%		23,0%		16,6%		15,8%	

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты автора

1997		1998		1999		2000*		
% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	
0,13%	5%	0,10%	6%	0,06%	4%	0,18%	11%	Дотации
0,09%	4%	0,02%	1%	0,20%	14%	0,02%	1%	Субвенции
1,22%	49%	1,12%	70%	0,99%	71%	1,20%	74%	Всего трансферты из ФФПР
				0,00%		0,00%		<i>в том числе:</i>
0,86%	35%	1,00%	62%	0,99%	71%	1,20%	74%	Трансферты
0,36%	14%	0,12%	8%	0,00%	0%	0,00%	0%	Трансферты за счет НДС
0,43%	17%	0,36%	22%	0,14%	10%	0,20%	12%	Средства, переданные по взаимным расчетам (сальдо)
0,64%	25%	-0,03%	0%	-0,28%	0%	0,02%	1%	Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:
0,00%	0%	0,00%	0%	0,00%	0%	0,00%	0%	Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды
2,5%	100%	1,60%	100%	1,39%	100%	1,61%	100%	Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти
15,3%		14,5%		14,8%		13,7%		Расходы федерального бюджета за вычетом погашений

Как уже говорилось выше, одним из основных компонентов реформы межбюджетных отношений, предпринятой в 1994 году, явилось создание в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов, средства которого в виде трансфертов, рассчитываемых по единой для всех субъектов Федерации формуле, должны были составлять основу федеральной финансовой помощи региональным бюджетам. В реальности трансферты из ФФПР были рассчитаны в строгом соответствии с формулами только в 1994 и 1995 годах, когда удельный вес трансфертов из ФФПР в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам был сравнительно небольшим (см. Таблицу 2). Впоследствии доли регионов в Фонде (сумма трансфертов фиксировалась в законе о федеральном бюджете на очередной год в виде долей регионов – получателей трансфертов в общем объеме Фонда) подвергались существенной корректировке, имевшей место в процессе прохождения законопроекта о бюджете в Государственной Думе.

Механизм распределения Фонда финансовой поддержки регионов, использовавшийся при расчете трансфертов с 1994 по 1998 годы, основывался на двухэтапной процедуре выравнивания. На первом этапе выделялись регионы, среднедушевые бюджетные доходы которых были ниже среднего и определялась сумма, необходимая для доведения уровня их доходов до среднего. Такие регионы получили название "нуждающиеся в финансовой поддержке". В целях учета межрегиональной дифференциации расходных потребностей регионы были разбиты на три группы, по каждой из которых рассчитывались отдельные средние показатели прогнозируемых доходов, – это "северные" регионы, регионы, на территории которых есть районы, отнесенные к Крайнему Северу или приравненные к ним, и прочие субъекты Федерации. На втором этапе выделялись регионы, для которых расчетная сумма доходов не покрывала прогнозируемую сумму расходов на очередной финансовый год, – регионы, "нуждающиеся в дополнительной финансовой поддержке". Для таких субъектов Федерации определялась сумма недостающих средств для покрытия указанного разрыва. Впоследствии доли регионов в ФФПР рассчитывались пропорционально общей потребности региона в ресурсах на первом и втором этапах выравнивания. Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно получали 70-80 субъектов Федерации из 89.

Общий объем средств ФФПР определялся ежегодно исходя из возможностей федерального бюджета. На 1994 год в качестве источника формирования Фонда были установлены отчисления от налога на добавленную стоимость по товарам и услугам, произведенным на территории Российской

Федерации, в размере 22% от федеральной доли этого налога. В 1995 году доля отчислений от федеральной части НДС в Фонд финансовой поддержки регионов была увеличена до 27%. В 1996 и 1997 годах ФФП формировался за счет 15% общего объема налоговых поступлений в федеральный бюджет, контролируемых налоговыми органами⁷. В 1998 году данная доля была снижена до 14%.

Следует отметить, что доходы региональных бюджетов, использовавшиеся в расчете трансфертов, представляли собой отчетные бюджетные доходы бюджетов субъектов Федерации за предшествующий год, уменьшенные на некоторую величину для повышения стимулов региональных властей по мобилизации доходов. Расходные показатели региональных бюджетов, использовавшиеся в расчетах, представляли собой данные о расходах региональных бюджетов за 1991 год, "доведенные" до условий планируемого года с помощью различного рода досчетов и корректировок. Например, для 1998 года доходная база регионов рассчитывалась по данным ближайшего отчетного года (1996-го) с уменьшением по трем и увеличением по шести позициям, а планируемые расходы определялись на основе индексации данных за 1991 год с исключением 15 расходных статей, добавлением 32 новых видов расходов и пересчетом расходов на жилищно-коммунальное хозяйство.

Использование в качестве базы показателей 1991 года объясняется прежде всего требованием представителей регионов об учете нормативов расходных потребностей региональных бюджетов при расчете трансфертов. Вместе с тем, с 1994 года и по настоящее время не существует утвержденных нормативов бюджетных расходов с разбивкой по субъектам Федерации, что связано с нерешенностью вопроса об основных социальных гарантиях населению Российской Федерации и источниках их финансирования. В этих условиях было решено использовать в качестве базы для распределения федеральной финансовой помощи фактических расходов российских регионов в 1991 году, поскольку считалось, что данный год являлся последним, в котором расходование бюджетных средств осуществлялось в соответствии с физическими нормативами, существовавшими в Советском Союзе. Очевидно, что многочисленные корректировки данных 1991 года ухудшали и без того необоснованный характер подобного показателя, а в целом подобный подход фактически фиксировал бюджетные потребности субъектов Федерации на уровне 1991 года. При этом в выигрышном поло-

⁷ Т.е. за исключением налогов на импорт и прочие внешнеэкономические операции

жении оказываются регионы, расходы в которых в 1991 году находились на сравнительно высоком уровне и наоборот⁸.

Начиная с создания ФФПР и введения нового механизма межбюджетного выравнивания, базовые доходные и расходные показатели методики распределения ФФПР подлежали согласованию с представителями региональных властей. Однако с течением времени прогнозируемые доходы и, в большей степени, расходы субъектов Федерации подвергались все большему влиянию индивидуальных согласований, т.к. Министерству финансов становилось все труднее обосновывать правильность данных полученных с помощью корректировки показателей 1991 года. В итоге, к 1998 году как базовые показатели для расчета трансфертов, так и итоговые суммы финансовой помощи могли быть изменены в результате договоренностей, достигнутых в Правительстве или в Государственной Думе, что не позволяло говорить ни об объективном, ни о прозрачном и формализованном характере трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов.

В результате проведенных преобразований система федеральной финансовой поддержки регионов стала включать в себя несколько каналов предоставления финансовых ресурсов, которые можно разделить на две группы: регулярные и нерегулярные виды финансовой помощи. В составе регулярной финансовой помощи следует выделить прежде всего трансферты из федерального Фонда финансовой поддержки регионов, дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований, субвенции г.Москве, федеральное финансирование завоза продукции в районы с ограниченной доступностью (т.н. "северный завоз"). Нерегулярная финансовая помощь включает в себя главным образом расходы в рамках осуществления различных федеральных программ, а также финансирование по линии министерств и ведомств. Отдельно следует выделить бюджетные

⁸ Например, Республика Алтай до 1992 года не являлась самостоятельным субъектом Российской Федерации, а входила в качестве автономной области в состав Алтайского края, и финансирование большей части бюджетных учреждений на ее территории осуществлялось из краевого бюджета. Следствием такого положения дел стала ситуация, когда регион с доходами на душу населения, примерно равными аналогичному показателю соседней республики Тыва, но разветвленность бюджетной сети в расчете на человека в котором в полтора раза выше, получает меньшие объемы федеральной финансовой помощи. С введением в действие в 2000 году новой методики распределения ФФПР, основанной на новом принципе оценки региональных расходных потребностей, не зависящем от данных 1991 года, объем трансферта Республике Алтай был увеличен в 3 раза.

ссуды и средства, передаваемые региональным бюджетам в ходе осуществления взаимных расчетов: не являясь формально регулярно предоставляемыми видами финансовой помощи, эти каналы перераспределения средств фактически приобрели статус дополнительного источника покрытия разрыва между доходами и расходами региональных бюджетов.

Средства, передаваемые на нижестоящие уровни бюджетной системы в рамках осуществления взаимных расчетов, официально определялись как средства на финансирование расходов, связанных с выполнением принятых в течение года федеральных решений, т.е. уже после того, как закон о федеральном бюджете вступил в силу. Однако вследствие общей недостаточности финансовых ресурсов для обеспечения финансирования различных видов расходов, установленных федеральными законодательными актами, средства, передаваемые по взаимным расчетам, долгое время представляли собой дополнительный к трансфертам из ФФПР и достаточно существенный по величине (см. Таблицу 2) вид федеральной финансовой помощи. За счет указанных средств регионам компенсировалось увеличение расходов вследствие решений, принимаемых на федеральном уровне, расходов, связанных с выполнением федеральных программ и региональных инвестиционных программ. Помимо этого в расходы, финансируемые за счет средств, передаваемых по взаимным расчетам, включались многие другие виды расходов, объем которых определялся на договорной основе либо решением органа власти вышестоящего уровня. Начиная с 1994 года, большая часть средств, получаемых регионами по взаимным расчетам, приходилась на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, требуемые расходы на которое устанавливались в результате согласований между региональными и федеральными властями. Следует отметить, что расходы на осуществление взаимных расчетов не предусматривались в законе о федеральном бюджете – они определялись и согласовывались уже на стадии исполнения бюджета. При этом получателями подобных средств в разные годы являлись все без исключения регионы Российской Федерации.

Бюджетные ссуды, выделяемые регионам на возвратной и платной основе, также в течение определенного времени являлись скрытой формой безвозмездной финансовой помощи, т.к. погашение ссуд зачастую переносилось, либо задолженность по ссуде списывалась. При этом объемы выделяемых федеральных бюджетных ссуд, аналогично средствам, выделяемым по взаимным расчетам, не предусматривались в законе о федеральном бюджете, порядок их выделения также не был определен, а был результатом индивидуальных договоренностей и решений федеральных властей.

Например, в 1997 году, в рамках кампании по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации было выделено свыше 10 млрд. руб. (более 1,5% ВВП), что составило около 20% всех выделенных регионам в этом году федеральных бюджетных средств (см. Таблицу 2).

Под давлением региональных лидеров, а также для обеспечения поддержки законопроекта о федеральном бюджете в Федеральном Собрании, в дополнение к Фонду финансовой поддержки регионов в федеральном бюджете на 1998 год было решено выделить 1,5 млрд. руб. на финансовую поддержку особо нуждающихся, или депрессивных, регионов (планируемый размер ФФПР на 1998 год составлял 39 млрд. руб.). При этом указывалось, что порядок распределения этих средств определяется Правительством РФ. В сентябре 1998 года Правительством была одобрена методика распределения средств дополнительной финансовой поддержки регионов и утверждено их распределение по субъектам РФ⁹.

Указанная методика на деле представляла собой набор принципов расчета региональных долей в общем объеме средств на дополнительную финансовую поддержку. В частности, предполагалось, что включение региона в состав депрессивных производится на основании показателя бюджетной обеспеченности, который определяется как отношение разрыва между ожидаемыми расходами и доходами бюджета региона к ожидаемым расходам. При этом в качестве расходов учитывались только социально значимые расходы региональных бюджетов (заработная плата с начислениями, государственные пособия семьям, имеющим детей, стипендии и т.д.), увеличенные на сумму субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и кредиторскую задолженность по социально значимым расходным статьям.

Согласно одобренной методике, субъект Федерации включался в категорию депрессивных в случае, если у него наблюдалось превышение указанных расходов над доходами. Финансовые средства распределялись между высокودотационными регионами, которые определялись указанным выше способом, пропорционально абсолютной величине этого превышения. В 1998 году право на средства дополнительной финансовой поддержки получили 28 субъектов Федерации.

⁹ См. Постановление Правительства РФ от 19.09.1998 №1112 "О дополнительной финансовой поддержке депрессивных регионов"

Новый этап реформирования межбюджетных отношений: 1998 – 2000 гг.

Серьезные изменения в сфере экономической, финансовой и бюджетной политики, начавшиеся в 1998 году, не оставили в стороне отношения между бюджетами различных уровней. Несмотря на проведенные в 1994 году преобразования, процесс политического торга и борьба федеральной власти за поддержку со стороны региональных элит привели к тому, что федеральный бюджет расходовал огромные средства, как в виде прямых расходов, так и в виде недополученных доходов, на финансирование бюджетов субъектов Федерации. При этом федеральное правительство не имело действенных рычагов контроля ни за соответствием выделяемых средств реальной потребности бюджетов регионов, ни за направлениями расходования этих средств региональными властями. Финансовый кризис, увеличивший потребность в мобилизации бюджетных доходов, подтолкнул правительство к поиску путей повышения эффективности межбюджетных отношений.

Начало реформам в области межбюджетных отношений было положено еще в 1997 году, с принятием Закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" и созданием в рамках Комиссии по экономической реформе при Правительстве РФ рабочей группы по реформе межбюджетных отношений. Актуальность проблемы изменения системы предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня, распределения доходных источников и расходных обязательств показала уже упоминавшаяся выше массовая кампания по выдаче региональным бюджетам федеральных бюджетных ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы. Ситуация, когда федеральные органы власти вынуждены прибегать к экстренному дополнительному финансированию региональных расходных потребностей (а, как уже упоминалось выше, бюджетные ссуды, в силу списания и многочисленных отсрочек погашения, фактически представляли собой на тот момент безвозмездную финансовую помощь нуждающимся регионам, выделяемую по максимально непрозрачным, нерегулярным и неформализованным каналам) привела к осознанию федеральными властями необходимости создания нового, формализованного и прозрачного, порядка распределения федеральных трансфертов, которые, как предполагалось, должны были стать единственным каналом предоставления нецелевой федеральной финансовой помощи регионам.

Первые шаги в направлении реформирования системы предоставления финансовой помощи регионам были сделаны еще в процессе подготовки проекта федерального бюджета на 1998 год. В проекте методики распределения ФФПР, представленном в Государственную Думу в составе законопроекта, предлагалось сократить размер Фонда с 15% до 13% налоговых доходов, отказаться от существовавшего ранее деления субъектов Федерации на "регионы, нуждающиеся в финансовой поддержке", и "регионы, нуждающиеся в дополнительной финансовой поддержке", направить часть средств Фонда в размере 3% налоговых доходов целевым образом на финансовую помощь территориальным фондам обязательного медицинского страхования. Также следует отметить резервирование в общем объеме трансфертов 10% Фонда для распределения между регионами с наибольшим дисбалансом доходов и расходов, а также увязывание предоставления средств на финансирование услуг жилищно-коммунального хозяйства с исполнением условий реформирования системы ЖКХ.

Тем не менее, представленный проект методики распределения ФФПР был фактически отвергнут при его обсуждении. Согласно существующей практике, Государственная Дума имеет право изменять значения долей, полученных Министерством финансов в результате расчетов по используемой методике. В итоге сложилась ситуация, когда конечные доли регионов в ФФПР, зафиксированные в Законе "О федеральном бюджете на 1998 год", сильно отличаются от значений, представленных Минфином в проекте закона. Анализ показывает, что утвержденные в конечном итоге Федеральным Собранием доли регионов в ФФПР в 1998 году гораздо ближе по своим значениям к фактической структуре распределения ФФПР в 1997 году, нежели к данным, полученным с помощью расчетов по методике Министерства финансов¹⁰. Такое положение практически повторило ситуацию предыдущего года, когда утвержденные законом о бюджете трансферты регионам в большей степени определялись в результате согласований, чем расчетов Министерства финансов.

После вступления в силу закона о федеральном бюджете в принятом Государственной Думой виде в Министерстве финансов была активизирована работа по подготовке полномасштабной реформы межбюджетных отношений, которая стала одним из важных направлений деятельности Правительства Е. Примакова. Результатом этого явилось, во-первых, создание

¹⁰ См. "Российская экономика в 1998 году: тенденции и перспективы", ИЭПП, Москва, 1999.

трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений с участием представителей Правительства, Администрации Президента РФ и Федерального Собрания, а во-вторых, подписание Президентом указа по вопросам взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации¹¹.

Содержащиеся в указе положения были направлены главным образом на нормализацию отношений между федеральным и региональными бюджетами, прекращению практики нецелевого использования федеральной финансовой помощи, финансирования из федерального бюджета необоснованных расходных обязательств на региональном уровне. Так, указ предлагает Правительству РФ осуществлять отсрочки возврата выданных ранее бюджетных ссуд и выделение финансовой помощи только при заключении между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ соглашений об оздоровлении государственных финансов и условий выделения финансовой помощи, которые должны были содержать достаточно жесткие условия по прекращению неденежных зачетов, реструктуризации налоговой недоимки, реформированию жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

С помощью такого давления на региональные органы власти федеральное правительство сделало первую попытку осуществить преобразования в бюджетной сфере, направленные на сокращение бюджетных расходов. Как видно из статистики исполнения федерального бюджета, Министерство финансов продолжало следовать положениям рассматриваемого документа на протяжении всего 1998 года — объем выдаваемых из федерального бюджета ссуд удерживался на низком уровне, а объем погашений, напротив, превышал значения предыдущих лет, составив по итогам года 0,2%, что на 866 млн. руб. выше суммы выданных бюджетных ссуд. Именно начиная с 1998 года, федеральные бюджетные ссуды нельзя называть дополнительным каналом предоставления федеральной финансовой помощи.

Вторым направлением деятельности правительства в области фискального федерализма была разработка основных направлений реформирования межбюджетных отношений, которые были одобрены трехсторонней рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений и приняты

¹¹ См.: Указ Президента РФ от 5.05.1998 №495 "О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов"

Правительством в конце июля 1998 года в виде Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах¹². Этот документ устанавливает следующие основные направления реформы межбюджетных отношений: разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ, совершенствование методики формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также инвестиционная поддержка развития территорий. По каждому из направлений Концепция предлагает основные положения, на которых должна основываться реформа, а также список мероприятий, необходимых для решения поставленных задач.

Так, в части определения расходных полномочий бюджетов разных уровней, Концепция перечисляет основные виды расходов, подлежащих в соответствии с Конституцией финансированию из бюджетов разных уровней, а также расходы, подлежащие совместному финансированию. Предполагалось, что в 1998 году будет проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, региональных и местных бюджетов, утверждены нормативы расходов на ЖКХ, образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий на детей, в 1999 году – утверждены нормативы по остальным расходным статьям региональных бюджетов, а начиная с 2000 года, оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ будет полностью проводиться на нормативной основе. Кроме того, региональным органам власти рекомендовано не позднее 2001 года перейти к оценке бюджетных потребностей муниципальных образований на нормативной основе.

В области распределения доходных источников в Концепции приводится закрытый перечень федеральных, региональных и местных налогов, который должен быть закреплен в соответствующих нормативных актах, а также перечень федеральных налогов, которые подлежат распределению между бюджетами различных уровней. При этом говорится, что распределение доходов от регулирующих налогов между федеральным и региональными бюджетами должно производиться на основе нормативов, утвержденных на срок не менее 3 лет, а между региональными и муниципальными

¹² См. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 №862 "О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах"

бюджетами — на основе минимальных нормативов, закрепленных не менее чем на тот же срок.

Одним из наиболее важных разделов Концепции реформирования межбюджетных отношений является ее часть, посвященная методике формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов¹³. В документе утверждается, что в перспективе финансовая помощь из ФФПР должна будет определяться на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, общий объем средств ФФПР будет определяться по утвержденному федеральным законодательством на срок не менее 3 лет нормативу отчислений от налоговых поступлений в федеральный бюджет, а часть средств ФФПР может выделяться для дополнительной поддержки высокочотационных регионов на основе единой методики.

Для инвестиционной поддержки регионов предлагается создать федеральный Фонд регионального развития, в котором были бы аккумулированы средства государственных капитальных вложений, осуществляемых в настоящее время в рамках федеральных и региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и т.д. Выделение ресурсов этого фонда предполагается осуществлять на безвозвратной основе (в противоположность средствам бюджета развития, которые выделяются на возвратной основе) при представлении инвестиционной программы, разработанной региональными властями совместно с Министерством экономики РФ.

В целях стимулирования экономических реформ в регионах и активизации процессов финансового оздоровления региональных бюджетов Концепция предлагает создать федеральный Фонд развития региональных фи-

¹³ Подробнее о разработке и введении в действие нового механизма распределения трансфертов из ФФПР см. С.Баткибеков, П.Кадочников, О.Луговой, С.Синельников, И.Трунин "Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета", О.Луговой, С.Синельников, И.Трунин *"Разработка бюджетных нормативов и методики оценки межрегиональных различий в бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации"* // *"Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации. Сборник статей"*. Институт экономики переходного периода, Научные труды №24Р, М., 2000; Дж.Боекс, Х.Мартинес-Васкес "Реформирование механизма распределения средств из Фонда финансовой поддержки регионов: анализ нового механизма выравнивания", рабочая группа экспертов правительства США по оказанию содействия налоговой реформе в Российской Федерации, Москва, 1998

нансов, средства которого предполагается выделять на возвратной основе бездотационным и низкодотационным регионам, а также регионам, создающим благоприятные предпосылки и условия для экономического развития, имея в виду скорейшее достижение ими финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности.

На основе утвержденной Концепции была разработана методика распределения ФФПР на 1999 год. В соответствии с Концепцией, расчетные величины трансфертов в проекте методики определялись таким образом, чтобы довести приведенные доходы региональных бюджетов до уровня, определяемого объемом Фонда. Для приведения среднедушевых региональных доходов в сопоставимый вид использовался индекс бюджетных расходов, который рассчитывался не по отдельным регионам, а по их группам, причем использовалась группировка субъектов РФ (кроме гг. Москвы и Санкт-Петербурга) по экономическим районам с выделением районов Крайнего Севера и горных районов Северного Кавказа. Вологодская и Калининградская области при этом были отнесены к регионам Северо-Запада. Сам индекс бюджетных расходов рассчитывался как произведение отношения средневзвешенного прожиточного минимума по группе регионов (в среднем за 1995-97 гг.) к наименьшей среди всех групп величине прожиточного минимума и отношения среднедушевых бюджетных расходов региона к средневзвешенному значению душевых бюджетных расходов по группе регионов.

Следует отметить, что представленное Правительством в Федеральное собрание распределение ФФПР было одобрено Государственной Думой без обычных в предыдущие годы масштабных корректировок, что в значительной степени можно объяснить участием в процессе разработки методики представителей Государственной Думы, Совета Федерации и региональных властей. Впервые в законе о федеральном бюджете было закреплено право Минфина выделять трансферты из ФФПР только тем регионам, которые в полной мере выполняют требования бюджетного и налогового законодательства РФ без каких-либо исключений, дополнений или особых условий, создавая таким образом законодательную базу для усиления влияния федерального правительства на ход экономических процессов в регионах.

В законе о федеральном бюджете на 1999 год и иных законодательных актах, принятых в составе бюджетного пакета, были также подвергнуты пересмотру нормативы распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами, которые практически без изменений действовали с 1994 года. Так, доля поступлений налога на добавленную

стоимость, зачисляемых в федеральный бюджет, была повышена до 85%, были снижены ставки налога на прибыль предприятий: федеральная — до 11%, максимальная региональная — до 19%, а также было установлено, что поступления подоходного налога с физических лиц зачисляются в федеральный бюджет по ставке 3%, в 2000 году в федеральный бюджет зачислялось 16% поступлений подоходного налога.

Процесс реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, начатый в 1997-1998 годах, активно продолжался и в 1999 году. Вообще следует отметить, что федеральное правительство с самого начала 1999 года избрало достаточно жесткую линию поведения по отношению к субъектам Федерации. В течение премьерства Е.М.Примакова неоднократно звучали предложения об отмене выборности глав региональных администраций, о дополнительной централизации доходных полномочий, а также об усилении контроля за деятельностью региональных властей. В феврале правительство приняло постановление по вопросам реформы жилищно-коммунального хозяйства¹⁴, в котором был утвержден стоимостной норматив предельной стоимости услуг ЖКХ, дифференцированный по экономическим районам, который было предписано использовать при распределении финансовой помощи регионам. Несмотря на несовершенный характер упомянутых нормативов, принятие этого решения явилось одной из немногих попыток перевести бюджетные взаимоотношения с регионами на нормативную основу.

Такая стратегия поведения федеральных властей отразилась и на количественных показателях взаимоотношений федерального центра с регионами. Начиная с 1998 года федеральные бюджетные ссуды в целом нельзя рассматривать как канал предоставления финансовой помощи — по итогам как 1998, так и 1999 года складывается отрицательное сальдо по этому виду операций, т.е. в течение года сумма погашенных ссуд превышает объем выданных ссуд. В 1996 и 1997 годах доля непогашенных федеральных бюджетных ссуд в общем объеме средств федерального бюджета, переданных бюджетам субъектов Федерации, составляла 10% и 25% соответственно. В 1999 году Министерство финансов прекратило практику выдачи трансфертов из ФФПР в счет зачета федеральной доли налога на добавленную стоимость. Ранее суммы, передаваемые подобным путем, составляли

¹⁴ См. Постановление Правительства РФ от 24 февраля 1999 года №205 "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 год"

до 17% всей федеральной финансовой помощи (включая непогашенные бюджетные ссуды), что создавало благоприятные возможности для торга между федеральными и региональными властями по поводу сумм НДС, зачитываемых в счет трансферта.

Однако перечисленные позитивные изменения в области межбюджетных отношений в России не привели к решению всех накопившихся в этой области проблем. Методика распределения федеральных трансфертов, основные процедуры и условия предоставления федеральной финансовой помощи регионам нуждались в значительном совершенствовании. Так, была очевидна необходимость более полного учета показателей налогового потенциала и расходных потребностей регионов, распределения ФФП с учетом стимулирования усилий региональных властей по сбору налогов и реструктурированию бюджетных расходов, дальнейшей формализации процесса распределения федеральной финансовой помощи и устранения субъективизма при определении как исходных данных, так и итоговых сумм финансовой помощи.

В 1999 году была продолжена работа по совершенствованию отношений между федеральным и региональными бюджетами в рамках трехсторонней рабочей группы. В частности, к моменту рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год в рабочей группе были обсуждены и одобрены методики расчета фискального потенциала субъектов Федерации, расходных потребностей региональных бюджетов, а также были внесены изменения в методику распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов¹⁵.

Новая методика оценки расходных потребностей бюджетов субъектов Федерации, в отличие от предыдущих лет, была построена на основе дифференциации среднероссийских прогнозных показателей с учетом факторов, характеризующих интенсивность потребности в том или ином виде бюджетных расходов. Расчет нормативных бюджетных потребностей осуществлялся по следующим группам расходных статей: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление, транспорт и связь, культура и искусство, социальная политика, правоохранительная деятельность.

Коэффициенты межрегиональной дифференциации среднероссийских расходов (рассчитываемых в виде доли ВВП) характеризовали объективные

¹⁵ См. *"Российская экономика в 1999 году: тенденции и перспективы"*, Институт экономики переходного периода, М., 2000

факторы удорожания стоимости государственных услуг, такие как уровень заработной платы и цен на товары и услуги в регионе, климатические условия, транспортная доступность. При этом указанные коэффициенты рассчитывались на основе общедоступных статистических данных, расчет которых не входит в компетенцию Министерства финансов (и, следовательно, не может быть "согласован" с региональными властями) – доля населения, получающего "северные" надбавки к заработной плате, прожиточный минимум, наличие прямого выхода на авто- и железнодорожную сеть, доля населения, проживающего в местностях с ограниченным сроком завоза товаров и т.д.

Главным положительным результатом принятия методики оценки нормативных расходов является то, что она в итоге была одобрена трехсторонней рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, а индексы бюджетных расходов, с учетом которых было осуществлено распределение ФФПР, закрепленное в законе о федеральном бюджете на 2000 год, были получены именно на ее основе. Впервые за время существования бюджетной системы независимого российского государства была реализована попытка формализации процесса определения нормативных расходов региональных бюджетов. При этом намного повысилась прозрачность процесса расчета региональных бюджетных нормативов, региональные власти лишились возможности оказывать влияние на величину нормативных расходов путем индивидуальных согласований финансовых показателей, как это было ранее, а федеральный центр получил возможность определять приоритеты в области расходной политики субъектов Федерации, задействовав, таким образом, еще один инструмент проведения региональной бюджетной политики на федеральном уровне.

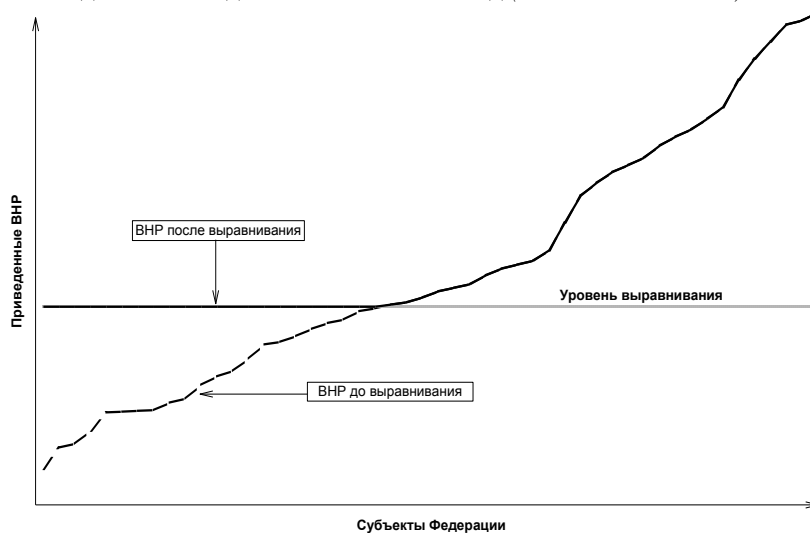
Помимо методики оценки расходных потребностей регионов, при подготовке законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год была разработана и внедрена новая методика расчета налогового потенциала субъектов Федерации. Необходимость разработки объективной методики оценки налогового потенциала была обозначена еще в Концепции реформирования межбюджетных отношений, однако при расчете трансфертов на 1999 год не существовало одобренного механизма расчета налоговых ресурсов регионов, и распределение ФФПР происходило на основании скорректированных отчетных данных базового года¹⁶.

¹⁶ Подробнее об измерении налогового потенциала регионов см. Дж.Боекс и Х.Мартинес-Васкес "Обзор существующих концепций и методов измерения фис-

Новая методика оценки налогового потенциала территорий, использовавшаяся при распределении Фонда финансовой поддержки регионов на 2000 год, основывается на показателе средней налоговой нагрузки на валовую добавленную стоимость, произведенную в основных отраслях экономики в базовом периоде. Другими словами, среднероссийский показатель налоговой нагрузки, рассчитываемый как отношение фактических налоговых обязательств отрасли к валовой добавленной стоимости этой отрасли, произведенной в базовом периоде, применяется при определении налогового потенциала региона, исходя из предполагаемого объема валовой добавленной стоимости данной отрасли в этом регионе в планируемом периоде. Расчет производится по следующим отраслям: промышленность, строительство, сельское хозяйство, рыночные услуги.

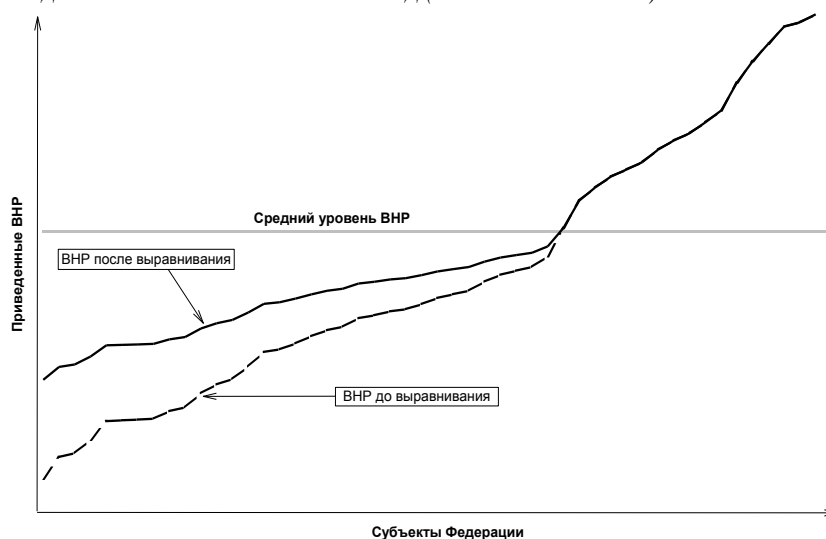
При разработке проекта закона о федеральном бюджете на 2000 год были внесены значительные изменения и в саму методику распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов. Механизм действия одобренной методики распределения средств ФФПР на 2000 год представлен на Рисунках 1-3, где в качестве условного примера даны значения скорректированных на индекс бюджетных расходов (приведенных) налоговых доходов регионов до и после распределения трансфертов из Фонда, проранжированные по величине. На Рисунке 1 показан принцип расчета трансфертов, использовавшийся в 1999 году. Из Рисунка видно, что трансферты получают субъекты Федерации, приведенные валовые налоговые ресурсы которых ниже некоторого уровня выравнивания, который, в свою очередь, определяется объемом ФФПР. При этом, если приведенные доходы региона становятся выше (регион сдвигается вправо по кривой приведенных ВНР до выравнивания), то уровень выравнивания практически не изменится, а сумма трансферта этому региону уменьшится на величину роста ВНР.

РИСУНОК 1. ПРИНЦИП ВЫРАВНИВАНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАВШИЙСЯ В МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ ФФПР НА 1999 ГОД (УСЛОВНЫЙ ПРИМЕР)



На Рисунке 2 приведен иной принцип выравнивания, при котором Фонд финансовой помощи распределяется пропорционально отклонению приведенных ВНР от среднего уровня. Из Рисунка видно, что в этом случае количество получателей трансферта не зависит от объема ФФПР, а при увеличении приведенных ВНР сумма трансферта уменьшается пропорционально сумме роста. Недостатком данного метода является возможное "распыление" Фонда между большим числом получателей финансовой помощи.

РИСУНОК 2. ПРИНЦИП ВЫРАВНИВАНИЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНО ОТКЛОНЕНИЮ ПРИВЕДЕННЫХ ВНР ОТ СРЕДНЕГО ЗНАЧЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАВШИЙСЯ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ 80% ФФПР НА 2000 ГОД (УСЛОВНЫЙ ПРИМЕР)

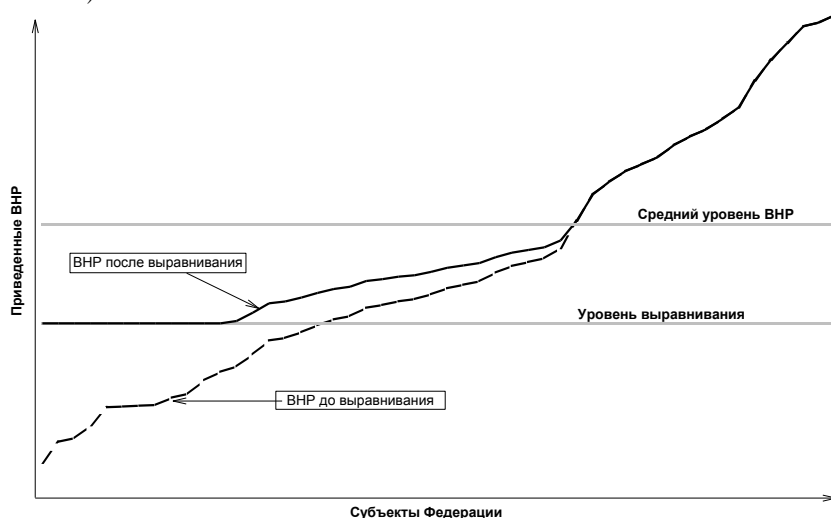


На Рисунке 3 проиллюстрирован комбинированный принцип распределения ФФПР, который был реализован при расчете трансфертов на 2000 год. Как видно, число получателей трансфертов из ФФПР, в случае применения этого принципа, не зависит от объема Фонда, финансовая помощь распределяется пропорционально, но при этом региону гарантируется некий минимальный уровень бюджетной обеспеченности, т.е. налогового потенциала, скорректированного на интенсивность потребности в бюджетных расходах.

Как уже упоминалось выше, одной из проблем, стоящих перед системой федеральной финансовой помощи субъектам Федерации, являлось существование многочисленных каналов предоставления такой помощи. В частности, целевым образом в регионы выделялись суммы в рамках федеральной поддержки северного завоза, которые рассчитывались и перечислялись Правительством РФ в течение финансового года без утвержденной методики. Между тем, проблема осуществления северного завоза – это проблема необеспеченных повышенных расходных потребностей бюджетов

соответствующих регионов¹⁷, и вынесение финансовой помощи на эти цели за рамки ФФПР представляется нецелесообразным.

РИСУНОК 3. КОМБИНИРОВАННЫЙ ПРИНЦИП ВЫРАВНИВАНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАВШИЙСЯ В МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ ФФПР НА 2000 ГОД (УСЛОВНЫЙ ПРИМЕР)



При подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 год была сделана попытка включить средства на финансирование северного завоза в состав трансфертов ФФПР (объем средств на эти цели предлагалось определять пропорционально фактически перечисленным суммам в предыдущем году), однако это положение в итоге не было одобрено Государственной Думой. Методика распределения средств ФФПР на 2000 год была построена таким образом, что индекс бюджетных расходов (расходные потребности) учитывает фактор "северности" и "удаленности" региона, что позволяет увеличить трансферт субъектам Федерации, нуждающимся в финансовой поддержке северного завоза. Таким образом, в состав транс-

¹⁷ Нерациональность отдельного финансирования северного завоза можно пояснить на следующем примере: наверняка никому не покажется целесообразным оказывать федеральную финансовую поддержку таким северным регионам с ограниченными сроками завоза, как Ханты-Мансийский или Ямало-Ненецкий автономный округа.

ферта в 2000 году отдельной строкой входит сумма на поддержку северного завоза и жизнеобеспечения районов Крайнего Севера¹⁸.

Кроме того, с согласия членов трехсторонней рабочей группы, методикой распределения средств ФФПР было предусмотрено, что трансферты всем регионам сокращаются на 2%, а высвободившаяся величина (353,7 млн. руб.) направляется на финансовую помощь в виде субвенции Республике Дагестан. Размер трансферта Чеченской республике, которая по объективным причинам не могла приниматься в расчет при распределении ФФПР по общей методике, определялся прямым счетом на основе финансовой помощи предыдущих лет. Данные факторы являются наглядным отражением стремления органов государственной власти к упорядочению процесса распределения федеральных финансовых ресурсов и максимальной прозрачности этого процесса.

Результатом введения новой методики распределения средств ФФПР стало сокращение числа субъектов Федерации, имеющих право на трансферт. Если закон о федеральном бюджете на 1999 год предусматривал, что в указанном году средства из Фонда финансовой поддержки регионов не выделяются 13 регионам, то в бюджете на 2000 год количество подобных субъектов Федерации возросло до 18.

Таким образом необходимо отметить, что в 1998-1999 годах был сделан большой шаг вперед в процессе совершенствования межбюджетных отношений. Кроме перечисленных выше достоинств методики распределения средств ФФПР с экономической точки зрения, следует отметить, что Правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов. В течение последнего времени механизм согласования решений по поводу распределения финансовой помощи в трехсторонней рабочей группе оправдывает себя: после одобрения предложений Правительства в рабочей группе утверждение законопроекта о федеральном бюджете в Федеральном Со-

¹⁸ Строго говоря, отдельной строкой эта часть трансферта была выделена скорее по инерции и вследствие представления о том, что финансирование северного завоза необходимо осуществлять с учетом сезонности такого рода завоза, а не согласно общему порядку перечисления трансферта из ФФПР. По нашему мнению, проблема сезонного распределения федеральной поддержки северного завоза является одной из задач управления бюджетом на региональном уровне, хотя закон о федеральном бюджете на 2000 год и предусматривает, что не менее 70% средств на северный завоз должны быть перечислены до 1 июля, а полностью указанные средства должны быть перечислены к 1 ноября 2000 года.

брании проходит с меньшими усилиями (а также с меньшим количеством изменений), чем это было ранее.

Кроме того, прогресс в деле реформирования межбюджетных отношений в последние два года проявляется в постепенном переходе от согласований индивидуальных показателей при расчете трансфертов к согласованию методик их расчета с участниками трехсторонней рабочей группы и представителями региональных финансовых органов. В результате значительно снизилась вероятность получения некоторыми регионами высоких объемов финансовой помощи только за счет убеждения Министерства финансов в необходимости дополнительного финансирования.

Нельзя не отметить постепенный переход к расчету исходных данных для распределения ФФП на основе социально-экономических и финансовых показателей (валовой региональный продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам и т.д.), ответственность за расчет которых несут соответствующие министерства и ведомства. Из компетенции Министерства финансов, таким образом, постепенно выходят функции подготовки исходных данных, что является дополнительным фактором, противодействующим влиянию регионов на индивидуальные показатели.

Следует обратить внимание, что закон о федеральном бюджете на 2000 год значительно ужесточил финансовые взаимоотношения федерального центра и регионов. Так, закон предписывал Правительству РФ перевести в 2000 году на казначейскую систему исполнения бюджетов такие субъекты Федерации, как Республики Алтай, Дагестан и Тыва, Кемеровская область, Коми-Пермяцкий и Эвенкийский автономные округа, а также регионы, систематически не обеспечивающие своевременную выплату заработной платы работникам бюджетных организаций. По мере технической готовности Министерства финансов, говорится в документе, необходимо осуществлять перевод на казначейскую систему кассовое исполнение бюджетов прочих регионов.

Закон также предписывал Правительству РФ в двухмесячный срок привести все соглашения с регионами относительно межбюджетных отношений в соответствии с едиными нормативами распределения налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами, определенными данным законом¹⁹. Речь шла прежде всего о тех двухсторонних соглашениях, заключенных с некоторыми субъектами Федерации в начале

¹⁹ См. ст. 47 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год"

90-х годов, которые устанавливают особые, по сравнению с другими регионами, условия поступлений федеральных налогов в региональные бюджеты. Кроме того, устанавливалось, что трансферты из ФФПР выделяются только регионам, которые обеспечивают исполнение бюджетного и налогового законодательства России на своей территории без каких-либо исключений и особых условий, а Правительство РФ и Счетная палата имеют право проводить ревизии и проверки бюджетов субъектов РФ, получающих финансовую помощь из ФФПР.

Среди прочих положений закона о федеральном бюджете 2000 года следует отметить ужесточение порядка осуществления взаимных расчетов между федеральным и региональными бюджетами, а также порядка возврата бюджетных ссуд²⁰. Начиная с 2000 года, зачет встречных требований между федеральным и региональным бюджетами может осуществляться через территориальные органы федерального казначейства. В случае нарушения сроков возврата или нецелевого использования предоставляемых субъектам Федерации средств федерального бюджета на возвратной и безвозвратной основе Правительство РФ имеет право приостанавливать перечисление любой финансовой помощи регионам, а также взыскивать указанные средства за счет средств, передаваемых регионам в рамках финансовой помощи и взаимных расчетов.

Важным положением закона является отказ от финансирования из федерального бюджета законодательных и нормативных актов, не обеспеченных источниками финансирования, а также рекомендация региональным и местным органам власти применять аналогичный принцип при формировании собственных бюджетов²¹.

Процесс реформирования межбюджетных отношений и региональных финансов, начатый в течение 1998-1999 годов, продолжался и в 2000 году²². Более того, постепенная реформа в области бюджетного федерализма, проводимая начиная с 1998 года, когда была одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 годы, получила дополнительный импульс в виде разработки программы мер Правительства на среднесрочную перспективу, а также начала реализации налоговой и административной реформ. Начиная с 1 января 2000 года,

²⁰ См. ст. 72-73 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год"

²¹ См. ст. 129 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год"

²² Подробнее о процессе реформирования межбюджетных отношений и региональных финансов в 2000 году и прогнозируемых последствий принятых решений см. "Российская экономика в 2000 году: тенденции и перспективы", М.: ИЭПП, 2000

вступил в действие Бюджетный Кодекс РФ, содержащий среди прочего ряд ограничений и требований, предъявляемых к бюджетам и бюджетной политике субъектов Федерации. Впервые после начала реформ в сфере отношений между бюджетами различного уровня преобразования 2000 года вышли за рамки реформирования преимущественно механизма распределения федеральной финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Основные меры, принятые в области совершенствования межбюджетных отношений и региональных финансов в 2000 году (большая часть из которых начинает действовать с 1 января 2001 года), можно разбить на несколько блоков:

1. Изменение налогового законодательства и пропорций распределения налоговых поступлений между бюджетами различного уровня. Среди важнейших мер, принятых в 2000 году в области налоговой политики и распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы следует отметить прежде всего принятие решений о переходе на полное зачисление налога на добавленную стоимость в доходы федерального бюджета и передаче 99% поступлений налога на доходы физических лиц в бюджеты субъектов Федерации (вместе с введением плоской ставки данного налога в размере 13%), отмену налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и его замену муниципальным налогом на прибыль предприятий и организаций со ставкой до 5%, переход к уплате 50% акцизов на алкогольную продукцию на стадии ее оптовой реализации, принятие в начале 2001 года решения Конституционного Суда о признании неконституционными некоторых положений законодательства о налоге с продаж.

2. Изменение бюджетного законодательства и норм, регламентирующих федеральную финансовую поддержку регионов. Закон о федеральном бюджете на 2001 год, одобренный в конце 2000 года, предусматривает создание дополнительного вида федеральной финансовой помощи региональным бюджетам – целевых трансфертов из Фонда компенсаций. Указанный фонд был создан в федеральном бюджете за счет средств, полученных от централизации поступлений налога на добавленную стоимость, а суммы финансовой помощи из данного фонда распределяются между всеми субъектами Федерации и направляются целевым образом на финансирование расходов на финансирование реализации федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». При подготовке закона о федеральном бюджете на 2001 год продолжилось совершенствование методики

оценки налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Федерации, используемых при расчете сумм трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов.

3. Прочие решения, затрагивающие отношения федерального бюджета и субъектов Федерации. Помимо изменений в области налогового и бюджетного законодательства, в 2000 году был принят ряд решений в других областях, которые могут оказать существенное влияние на состояние дел в бюджетной сфере. Среди таких решений следует прежде всего отменить принятие поправок в законодательство, позволяющих федеральному центру отстранять от должности руководителей органов исполнительной власти субъектов Федерации, допустивших нарушения федерального законодательства на своей территории, а также ужесточение политики в отношении особого бюджетного статуса таких субъектов Федерации, как республики Башкортостан и Татарстан.

ТАБЛИЦА 3. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ НАЛОГИ В СООТВЕТСТВИИ С ДЕЙСТВУЮЩИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги
<ul style="list-style-type: none"> • налог на добавленную стоимость • акцизы • налог на прибыль предприятий и организаций • налог на доходы от капитала • подоходный налог с физических лиц • взносы в государственные внебюджетные и бюджетные фонды • государственная пошлина • таможенные пошлины и сборы • налог на пользование недрами • налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы • налог на дополнительный доход от добычи углеводородов • сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами • лесной налог • водный налог 	<ul style="list-style-type: none"> • налог на имущество организаций • налог на недвижимость • дорожный налог • налог с продаж • налог на игорный бизнес • налог на вмененный доход • сбор на нужды образовательных учреждений • региональные лицензионные сборы 	<ul style="list-style-type: none"> • земельный налог • налог на имущество физических лиц • налог на рекламу • налог на наследование или дарение • местные целевые сборы (на содержание милиции, на благоустройство территории и т.д.) • налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы • местные лицензионные сборы

Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги
<ul style="list-style-type: none"> • экологический налог • федеральные лицензионные сборы 		

Источник: Налоговый Кодекс РФ, Закон "Об основах налоговой системы РФ"

ТАБЛИЦА 4. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ РАЗЛИЧНОГО УРОВНЯ

Налог	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов Федерации
1. Налог на прибыль предприятий и организаций	по ставке 11%	по ставке не выше 19%
2. Налог на добавленную стоимость	85% * 100% **	15% * 0% **
3. Подоходный налог с физических лиц	16% * 1% **	84% * 99% **
4. Акцизы на спирт питьевой, водку и ликероводочные изделия	50%	50%
5. Акцизы на импорт, минеральное сырье, топливо, автомобили	100%	0%
6. Акцизы на остальные виды подакцизных товаров	0%	100%
7. Налог на покупку иностранных денежных знаков	60%	40%
8. Земельный налог	30%	20% – региональные бюджеты, 50% – муниципальные бюджеты
9. Налог с продаж	0%	40% – региональные бюджеты 60% – муниципальные бюджеты
10а. Единый налог на вмененный доход, уплачиваемый организациями	25% – федеральный бюджет 25% – социальные внебюджетные фонды и дорожный фонд	50%
10б. Единый налог на вмененный доход, уплачиваемый предпринимателями	0%	75% – бюджеты субъектов Федерации 25% – государственные внебюджетные фонды

* до 01.01.2001

** начиная с 01.01.2001

Источник: Налоговый Кодекс РФ, Закон "Об основах налоговой системы РФ"

ТАБЛИЦА 5. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ РАЗЛИЧНОГО УРОВНЯ

Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов Федерации	Местные бюджеты
<ul style="list-style-type: none"> • обеспечение деятельности федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов государственного управления; • функционирование федеральной судебной системы; • осуществление международной деятельности в общероссийских интересах; • национальная оборона и обеспечение безопасности государства; • фундаментальные исследования и содействие научно – техническому прогрессу; • государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта; • государственная поддержка атомной энергетики; • ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; • исследование и использование космического пространства; • содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти Российской Федерации; • формирование федеральной собственности; • обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации; • пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва; • проведение выборов и референдумов Российской Федерации; • обеспечение реализации решений федеральных органов государ- 	<ul style="list-style-type: none"> • обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации; • обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации; • проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации; • обеспечение реализации региональных целевых программ; • формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации; • осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации; • содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации; • обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Российской Федерации; • оказание финансовой помощи местным бюджетам; • обеспечение осуществления отдельных 	<ul style="list-style-type: none"> • содержание органов местного самоуправления; • формирование муниципальной собственности и управление ею; • организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления; • содержание муниципальных органов охраны общественного порядка; • организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства; • муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; • благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; • организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных); • содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;

Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов Федерации	Местные бюджеты
<p>ственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;</p> <ul style="list-style-type: none"> • обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти; • финансовая поддержка субъектов Российской Федерации; • официальный статистический учет; • прочие расходы. 	<p>государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;</p> <ul style="list-style-type: none"> • компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов; • прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов Российской Федерации. 	<ul style="list-style-type: none"> • организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления; • обеспечение противопожарной безопасности; • охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований; • реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления; • обслуживание и погашение муниципального долга; • целевое дотирование населения; • содержание муниципальных архивов; • проведение муниципальных выборов и местных референдумов; • финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Расходы, финансируемые совместно из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов

- государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- обеспечение социальной защиты населения;
- обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;
- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетам;
- прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Источник: Бюджетный Кодекс РФ

Глава 2. Законодательные аспекты межбюджетных отношений в Российской Федерации

Из всех аспектов бюджетных отношений межбюджетные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами относятся к числу наименее законодательно урегулированных. Вступление в силу с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса, ознаменовавшее качественный скачок в развитии бюджетного права, сравнительно мало затронуло область межбюджетных отношений. Хотя этим отношениям посвящена специальная глава Кодекса (глава 16), ее нормы носят преимущественно декларативный или дефинитивный характер и не рассчитаны на прямое действие. В значительной мере это обусловлено тем, что межбюджетные отношения являются непосредственным отражением уровня развития федеративных отношений вообще, которые по сей день находятся в процессе становления. К моменту рассмотрения Бюджетного кодекса Правительством были только намечены тактические цели государственной политики в этой области (см. Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. №62). В этих условиях жесткая законодательная фиксация межбюджетных отношений была преждевременной и даже нежелательной. В настоящей работе мы попытались отразить основные тенденции развития межбюджетных отношений в РФ, основываясь на сравнительном анализе законов о федеральном бюджете последних лет и аналитических материалов к проектам бюджета, представляемых Правительством на рассмотрение Федерального Собрания.

Структура бюджетной системы России

После распада СССР в конце 1991 года были заложены законодательные основы налоговой и бюджетной систем России как независимого государства.

В соответствии с Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» 1991 года (базовым нормативным актом в области бюджетного устройства, действовавшим вплоть до принятия 31 июля 1998 года Бюджетного кодекса) в бюджетную систему РСФСР как

самостоятельные части включались: республиканский бюджет РСФСР, республиканские бюджеты республик в составе РСФСР, краевые, областные бюджеты краев и областей, бюджеты городов Москва и Санкт-Петербург, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты округов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов, районные бюджеты в районах городов, бюджеты поселков, сельских населенных пунктов. В начале рассматриваемого периода, как и в настоящее время, в бюджетной системе России насчитывалось 89 бюджетов второго уровня (21 республика, 10 автономных округов, 6 краев, 1 автономная область, 51 область и города Москва и Санкт-Петербург).

Согласно Закону «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» единство бюджетной системы России обеспечивалось единой правовой базой, использованием единых бюджетных классификаций, единством формы бюджетной документации, предоставлением статистической информации с одного уровня бюджетной системы на другой для составления консолидированного бюджета РСФСР.

Наряду с принципом единства бюджетной системы декларировался принцип самостоятельности бюджетов всех уровней, которая обеспечивалась наличием собственных доходных источников и правом органов власти каждого уровня самостоятельно определять направления расходования средств соответствующего бюджета.

Основы российской налоговой системы были заложены Законом «Об основах налоговой системы» 1991 г., определявшим общие принципы построения налоговой системы в России, виды налогов, сборов, пошлины и другие платежи. В соответствии с этим законом различают 3 группы налогов: федеральные; налоги республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов и местные налоги. Установленные статьями 19-21 этого закона перечни федеральных, региональных и местных налогов остаются в силе вплоть до настоящего времени.

Несмотря на то, что состав образующих РФ территорий с 1978 года сохранился неизменным, государственное устройство России по прежней Конституции существенно отличается от нынешнего. Прежде всего, в Конституции 1978 года не существовало понятия «субъектов Российской Федерации». Образованные по национальному признаку республики имели больший объем прав по сравнению с образованными по территориальному признаку краями и областями, хотя последние по численности населения зачастую превосходили первые. Кроме того, спецификой отличалось правовое положение автономных национальных округов, расположенных на

территориях некоторых краев и областей России. Как правило, они не могли вступать в непосредственные (минуя соответствующие краевые или областные органы власти) отношения с федеральным бюджетом. Непризнание принципа равенства правового статуса регионов России предопределяло абсолютно дискреционный характер межбюджетных взаимоотношений.

Местные органы власти вплоть до 1991 года в принципе не имели своих бюджетов: они финансировались по смете, утверждаемой властями региона. В период с июля 1991 вплоть до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. органы местного самоуправления наиболее крупных муниципальных образований пользовались правом самостоятельного утверждения собственных бюджетов. Однако правовой статус, а следовательно, – и объем бюджетных полномочий различных муниципальных образований были неодинаковы. Сельские и мелкие городские поселения не были субъектами межбюджетных отношений с бюджетами регионов, финансовую помощь они получали из бюджетов более крупных муниципальных образований, на территории которых были расположены.

Новую структуру бюджетной системы предопределили нормы Конституции 1993 года и принятого в соответствии с ней Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся вопросов государственного устройства Российской Федерации. Все крупные национально- и административно-территориальные образования получили равный статус субъектов Российской Федерации. Введение в юридический оборот термина «субъект Федерации» имело отнюдь не формальное значение, но означало перевод всех составляющих Российскую Федерацию территорий в статус государственно-правовых образований, то есть перевод отношений с ними в договорную плоскость и признание за ними суверенитета в областях, не переданных в ведение Федерации. В результате разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами были определены и зафиксированы в Конституции три сферы полномочий. Перечень предметов ведения Федерации (ст.71 Конституции) достаточно узок и включает такие классические полномочия национальных властей как валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, федеральный бюджет, ядерная энергетика, федеральный транспорт, внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность. По предметам ведения Федерации принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории страны. Значительно

более обширна сфера совместного ведения Федерации и ее субъектов – она включает большинство предметов правового регулирования, в том числе вопросы здравоохранения, социального обеспечения, культуры, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство. Согласно ст.76 Конституции по предметам совместного ведения «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (то есть в сфере так называемой «остаточной компетенции») субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. В развитие конституционного принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами Бюджетный кодекс (ст.ст.84-87) выделяет области исключительной расходной компетенции каждого из трех уровней бюджетной системы (федерального, региональных и местных бюджетов), а также расходы совместного ведения²³. В соответствии с ч.4 ст.5 Конституции «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Известной спецификой отличается правовое положение автономных округов, которые согласно части 4 статьи 66 Конституции входят в состав края, области. Неопределенность данного положения Конституции породила споры о правовых последствиях такого «вхождения» между краями, областями, с одной стороны, и входящими в их состав автономными округами, с другой, пока Конституционный Суд РФ своим Постановлением от 14 июля 1997 г. 1№2-П не дал официальное толкование ч.4 ст.66 Конституции. Согласно этому толкованию «вхождение автономного округа в состав края, области означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти». В то же время, вхождение в состав края, области не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации, в первую очередь – в

²³ Подробнее об этом см. раздел "Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы"

отношениях с Федерацией. В практике межбюджетных отношений это выражается в том, что автономные округа вступают в отношения с федеральным бюджетом, в том числе – при получении федеральной финансовой помощи, не через бюджеты соответствующих краев и областей, а непосредственно. Поступления от всех разделяемых налогов, собираемых на территории автономных округов, зачисляются в их бюджеты по общеустановленным нормативам, и не подлежат перераспределению между бюджетами автономных округов и краев, областей, в состав которых они входят. Не являются исключением из этого правила и платежи за пользование природными ресурсами, несмотря на то, что в нескольких автономных округах (в частности, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском и Таймырском) сосредоточены запасы углеводородного сырья и других полезных ископаемых общенационального значения. Платежи за добычу углеводородного сырья и других полезных ископаемых поступают в бюджеты автономных округов по нормативам, аналогичным нормативам разделения указанных платежей для других регионов (соответственно 30 и 25 процентов). При этом во избежание конфликтов из-за этого крупнейшего доходного источника между автономными округами и краями (областями), в состав которых они входят, Федерация отдает в бюджеты соответствующих краев (областей) половину причитающейся ей доли доходных поступлений (соответственно 20 и 12,5 процентов)²⁴. Таким образом, следует констатировать, что равенство бюджетных прав всех субъектов Российской Федерации в этом отношении на сегодняшний день обеспечивается за счет федерального бюджета.

Другим предопределенным Конституцией и Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. крупным изменением в структуре бюджетной системы было выравнивание статуса всех местных бюджетов, образовавших таким образом третий (и последний) уровень бюджетной системы. Конституция исходит из

²⁴ Согласно ст.42 Закона РФ "О недрах" от 21 февраля 1992 года N 2395-1 по общему правилу платежи за добычу углеводородного сырья распределяются между бюджетами в следующем порядке: местный бюджет – 30%, региональный бюджет – 30%; федеральный бюджет – 40%; а за добычу других соответственно: в местный бюджет – 50%; в региональный бюджет – 25%; в федеральный бюджет – 25%. Однако при добыче полезных ископаемых на территории автономного округа, входящего в состав края или области, платежи за добычу полезных ископаемых поступают в бюджет края или области за счет половины суммы платежей, поступающих в федеральный бюджет.

поселенческого принципа организации местного самоуправления, который означает признание безусловного права на местное самоуправление за жителями любого населенного пункта вне зависимости от его размеров. При этом Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не допускает отношений субординации между муниципальными образованиями. Согласно ст.6 этого закона «в случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований – уставом города». Из этого положения вытекает невозможность предоставления одним муниципальным образованиям права определять доходные источники бюджетов других муниципальных образований и, в частности, перераспределять между ними финансовую помощь, полученную из регионального бюджета (за исключением отношений между городом и внутригородским образованием). Эта логика Конституции и законодательства о местном самоуправлении нашла отражение и в Бюджетном кодексе, согласно ст.129 которого все местные бюджеты равноправны в отношениях с региональным бюджетом.

Однако, как было отмечено выше, исторически сложившаяся система местного самоуправления имеет двухуровневую структуру: в большинстве регионов мелкие городские и сельские поселения с прилегающими к ним территориями объединены в районы. И цитированные выше нормы федерального законодательства фактически почти нигде не соблюдаются: большинство регионов предпочитают строить отношения с крупными городами и районами, предоставляя последним право перераспределять получаемую из регионального бюджета финансовую помощь между входящими в их состав мелкими муниципалитетами. Большинство субъектов Федерации уклоняются и от обязанности распределить доходные источники между местными бюджетами различных уровней. Таким образом, де факто базовые единицы местного самоуправления, которыми Конституция РФ провозглашает городские и сельские поселения, не имеют самостоятельных доходных источников и финансируются по смете, что представляет собой грубейшее нарушение бюджетных прав местного самоуправления.

Наиболее очевидным способом решения отмеченной проблемы могло бы быть приведение фактического положения вещей в соответствие с нормами Конституции, законодательства о местном самоуправлении и Бюд-

жетного кодекса, то есть наделение всех муниципалитетов вне зависимости от их размера равным объемом бюджетных полномочий. Однако буквальное проведение в жизнь норм действующего законодательства о местном самоуправлении было бы крайне нерациональным, так как это законодательство внутренне противоречиво. С одной стороны, оно требует равного объема полномочий для всех муниципалитетов, с другой – допускает положение, при котором одна и та же территория одновременно является сферой юрисдикции двух и более муниципалитетов, а следовательно, объем их полномочий априори не может быть одинаковым. Равенство муниципалитетов может быть обеспечено лишь применительно к участникам этих отношений с относительно сопоставимыми численностью населения и размером территории. Для практической реализации такого подхода потребовалось бы бесконечное дробление территорий осуществления местного самоуправления в целях приведения размеров всех муниципальных образований в соответствие с размерами наиболее мелких из них. Последовательное проведение в жизнь поселенческого принципа организации местного самоуправления, то есть его осуществление в границах компактных поселений, где возможны непосредственные формы народовластия, повлекло бы значительное сужение полномочий местного самоуправления, так как ряд закрепленных за местным самоуправлением полномочий (например, здравоохранение и образование) экономически нерационально или просто невозможно осуществлять в масштабах мелких поселений. За неспособностью муниципалитетов к осуществлению такого рода полномочий их пришлось бы передать назначаемым территориальным представительством региональной администрации. Таким образом, демократическая на первый взгляд идея наделения всех муниципалитетов вне зависимости от их размера равным объемом полномочий привела бы к сужению компетенции местного самоуправления. Наконец, значительные сложности для региональных властей вызвала бы необходимость построения непосредственных межбюджетных отношений с мелкими муниципалитетами, число которых в большинстве субъектов Федерации исчисляется несколькими сотнями.

Более перспективным способом решения проблемы нам представляется юридическое закрепление факта наличия двух уровней местного самоуправления. При этом возможны разные варианты организации системы местного самоуправления:

- 1) Фиксация сложившегося административно-территориального деления в субъекте Федерации с разделением действующих муниципальных

образований на две категории: крупные получают статус муниципальных образований первого уровня, мелкие – муниципальных образований второго уровня. При этом законодательство субъекта Федерации должно содержать универсальные принципы разграничения расходных полномочий и доходных источников между муниципалитетами различных уровней. Принцип равенства бюджетных прав муниципалитетов (в том числе – в межбюджетных отношениях) действует применительно к муниципалитетам одного и того же уровня.

Более сложным является вопрос о допустимости делегирования субъектом Федерации муниципальным образованиям первого уровня части своих властных полномочий, в том числе – в области межбюджетных отношений, так как передача этих полномочий фактически порождает отношения субординации между муниципалитетами первого и второго уровней. Учитывая, что муниципальные образования первого уровня в данном случае образовались не в результате волеизъявления населения соответствующих территорий, а навязаны административно, отношения соподчинения между муниципалитетами первого и второго уровней представляются недопустимыми. Передача властных полномочий региона муниципалитетам первого уровня в данном случае возможна лишь при условии, что передаче подлежат исключительно исполнительные, но не регулятивные функции – то есть несмотря на использование муниципального образования первого уровня в качестве представителя региональных властей, сущность и порядок реализации поручаемых функций четко определены региональным законодательством, причем муниципальные образования второго уровня в спорных случаях сохраняют право апелляции к региональным властям. По существу это решение равносильно передаче указанных полномочий территориальным подразделениям региональной администрации, отличие состоит лишь в том, что в данном случае эти территориальные подразделения являются не назначаемыми, а выборными. Однако с региональных властей при этом не снимаются проблемы разрешения неизбежных конфликтов между муниципальными образованиями первого и второго уровней, так как лишь вторые могут быть признаны подлинными субъектами местного самоуправления.

2) Во избежание таких конфликтов более предпочтительным способом построения системы местного самоуправления представляется формирование крупных муниципальных образований в результате добровольной ассоциации более мелких, образованных по поселенческому принципу. В этом случае разграничение полномочий и доходных источников муниципалите-

тов разного уровня осуществляется не законодательством субъекта Федерации, а договором объединяющихся для совместного осуществления определенных функций муниципальных образований. Таким образом, формирование районов идет по противоположному вектору: не сверху вниз, а снизу вверх, а уровни местного самоуправления меняются местами: первыми (первичными) являются поселения, а их ассоциации – вторыми. При этом органы местного самоуправления муниципальных образований второго уровня могут избираться не непосредственно населением, а органами местного самоуправления образующих ассоциацию субъектов. На практике добровольный характер формирования промежуточного уровня местного самоуправления в данной схеме – может отсутствовать. В этом случае всей полнотой бюджетных прав должны обладать муниципалитеты первого уровня, а те функции местного самоуправления, которые они в силу естественных экономических ограничений не способны исполнять, могут реализовываться через систему назначаемых представительств региональной администрации. В то же время факт формирования достаточно крупных по территории юрисдикции и численности населения ассоциаций местного самоуправления должен влечь безусловную передачу в их ведение всех полномочий, ранее выполнявшихся региональными органами власти через территориальные представительства.

Несмотря на то, что второй вариант построения системы местного самоуправления представляется более предпочтительным, право выбора в этом вопросе целесообразно предоставить региональным властям. Федеральное законодательство о местном самоуправлении должно лишь гарантировать минимальный стандарт бюджетных прав мелких единиц самоуправления, в частности, недопустимость лишения их собственных доходных источников, фактически означающего перевод на сметный принцип финансирования. В этих целях было бы целесообразно закрепление в федеральном законодательстве минимальных нормативов закрепления расходных полномочий и налоговых доходов за муниципальными образованиями различных уровней. Кроме того, Федерация не должна допускать сужения компетенции местного самоуправления в субъектах РФ за счет передачи их функций назначаемым подразделениям региональной администрации при наличии на соответствующей территории органов местного самоуправления, способных взять на себя осуществление соответствующих функций. На случай делегирования субъектом Федерации муниципальным образованиям первого уровня права перераспределения финансовой помощи, получаемой из регионального бюджета, между входящими в их состав

муниципальными образованиями, в целях обеспечения финансовой независимости мелких муниципалитетов федеральное законодательство должно устанавливать прозрачные критерии распределения этой помощи.

Принципы осуществления межбюджетных отношений

Отношения между бюджетами различного уровня основываются на положениях главы 16 Бюджетного кодекса, которая закрепляет следующие принципы межбюджетных отношений в Российской Федерации:

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

Как известно, нормы-принципы непосредственно регулятивной функции не несут, их назначение состоит в том, чтобы обеспечивать концептуальную целостность и внутреннюю непротиворечивость законодательства. На наш взгляд, закрепленный Бюджетным кодексом перечень принципов межбюджетных отношений свое назначение не вполне оправдывает.

Принципы равенства бюджетных прав участников бюджетных отношений одного уровня и равенства бюджетов одного уровня во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом

Из принципов межбюджетных отношений, закрепленных статьей 129 БК, реальное наполнение имеют принципы равенства бюджетных прав участников бюджетных отношений одного уровня, а также равенства бюджетов одного уровня во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом. Указанные принципы имеют двойное значение. С одной стороны, они лишают Федерацию права устанавливать бюджетные привилегии индивидуального характера, а следовательно препятствуют дискриминации одних регионов в пользу других. С другой стороны, они в целом ограничивают

свободу усмотрения федерального центра в межбюджетных отношениях, и тем самым объективно способствуют укреплению независимости региональных бюджетов.

Одним из проявлений действия принципа равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом является возможность признания недействительными соглашений между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, «содержащих нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации» (ч.2 ст.132 БК). Договоры о распределении полномочий и предметов ведения, которые были заключены с 13 субъектами Федерации, сопровождались бюджетными соглашениями, подразумевавшими особые правила распределения доходов между региональными и федеральным бюджетами. Реально из 13 соглашений действовали 3 – с республиками Татарстан и Башкортостан (касательно отчислений налогов в федеральный бюджет) и Якутия (относительно формирования республиканского золотого резерва). Соглашение с Татарстаном, например, предусматривало полное зачисление налогов на природные ресурсы и акцизов в республиканский бюджет, повышенную долю НДС (по сравнению с другими регионами), зачисляемую в бюджет республики. Соглашения были заключены сроком на 5 лет (в 1993 году) и прекратили свое действие к настоящему моменту. Однако некоторые существенные нормы, касающиеся полного зачисления акцизов и платежей за пользование природными ресурсами (предусмотренные договорами о разграничении полномочий, которые не имеют срока действия) остались. В первые годы формирования российской государственности эти соглашения использовались слабым федеральным центром в качестве средства умиротворения сепаратистски настроенных субъектов Федерации. Однако достаточно быстро обнаружилось, что подобная политика не только не способствует укреплению федерации, но ослабляет ее, так как порождает недовольство в лояльных регионах, составляющих большинство. Осознание этого создало предпосылки для перехода от индивидуального согласования межбюджетных отношений с отдельными регионами к единым правилам закрепления регулирующих доходов и распределения объемов финансовой поддержки на основе формализованных и уже в силу этого более объективных критериев и расчетов. В 2000 году было принято политическое решение (формально – со стороны лидеров Татарстана и Башкортостана) о постепенной унификации условий распределения налогов. Было решено, что за счет повышенных, по сравнению с другими регионами, нормативов Та-

тарстан и Башкортостан должны финансировать часть федеральных программ, реализуемых на территории республик²⁵. В начале 2001 года президент Башкортостана заявил, что республика будет перечислять 50% доходов, собираемых на территории республики в федеральный бюджет (в соответствии с БК).

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы

Остальные закрепленные Бюджетным кодексом принципы межбюджетных отношений куда менее конкретны. Так, в соответствии со ст.30 БК принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. С нашей точки зрения, в действующей редакции этот принцип не несет никакой смысловой нагрузки. Ведь распределение расходов и доходов является скорее процессом реализации межбюджетных отношений, нежели их признаком или качественной характеристикой. В любой бюджетной системе неизбежно происходит то или иное распределение доходных источников и расходных полномочий между ее элементами, и степень демократичности этой системы определяется не самим по себе фактом распределения доходов и расходов, а тем, каким образом они распределяются. Поэтому представляется необходимым конкретизировать содержание этого принципа, предусмотрев, что разграничение доходов и расходов между бюджетами разных уровней должно происходить исходя из необходимости обеспечения максимально возможного соответствия доходных источников соответствующего бюджета объему возложенных на него расходных полномочий. Более подробно проблема разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы рассматривается ниже.

²⁵ Подробнее об этом см. раздел "Региональные финансы и межбюджетные отношения" в "Российская экономика в 2000 году: тенденции и перспективы", М., ИЭПП, 2001

Принцип выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности²⁶ субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

Данный принцип фиксирует сложившуюся политику федеральной финансовой помощи регионам, направленной на субсидирование их текущих расходов при отсутствии механизмов территориального перераспределения инвестиций. Тем самым закрепляются сложившиеся различия в уровне бюджетной обеспеченности, подрываются стимулы к развитию региональной инфраструктуры, снижается эффективность использования бюджетных капиталовложений. Правда, необходимо отметить, что в последнее время предпринимаются меры для преодоления такого положения. Так, Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. 8№62, предполагает, что помимо ФФПР в рамках федерального бюджета будет действовать Фонд регионального развития (далее – ФРР), предназначенный для избирательной инвестиционной поддержки развития регионов. Впервые этот фонд был образован в бюджете 2000 года. (Подробнее о функциях ФРР см. в разделе «Формы федеральной финансовой помощи регионам».) Однако в отсутствие законодательного закрепления принципа выравнивания уровня развития социальной инфраструктуры субъектов РФ намечившиеся в бюджетной практике последних лет позитивные тенденции могут быть потеряны.

Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы

Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы РФ

Одной из основных проблем межбюджетных отношений является поиск оптимального соотношения доходов, поступающих в субнациональные бюджеты в виде налогов и в виде финансовой помощи. Проблема эта в принципе не имеет однозначного решения. С одной стороны, в пользу увеличения доли налоговых доходов в доходной части субнациональных бюджетов говорит то обстоятельство, что в отличие от финансовой помощи,

²⁶ Необходимо отметить условность этого термина, так как фактически по действующей методике распределения ФФПР на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности направляется лишь 20% общего объема этого фонда.

размер которой от местных властей никак не зависит, налоговые поступления в субнациональный бюджет тем больше, чем больше налоговая база соответствующей территории. Следовательно, закрепление за субнациональными бюджетами налоговых доходов имеет то преимущество перед дотациями, что стимулирует собственные налоговые усилия региональных и местных властей²⁷. Сторонники такого подхода в настоящее время предлагают ликвидировать регулирующие налоги как таковые и повысить роль собственных налоговых доходов в доходной базе субнациональных бюджетов.

С другой стороны, уровень развития налоговой базы региона в краткосрочной перспективе определяется скорее историческими, нежели политическими факторами, и в этом смысле налоговые усилия территориальных органов власти имеют пределы эффективности. При повышении доли налогов в общем объеме доходов территориальных бюджетов, снижается объем доходов, предназначенных для перераспределения между территориями, и тем самым фактически консервируются сложившиеся диспропорции в уровне их развития. Говоря о тезисе «один налог – один бюджет» или о необходимости приведения расходных обязательств уровней бюджетной системы в соответствие с доходными полномочиями, надо учитывать, что в составе расходных обязательств бюджетов должны присутствовать обязательства по финансированию горизонтального выравнивания. Другими словами, в составе доходов (и налоговых полномочий) вышестоящих бюджетов должны быть средства, необходимые для оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам, направленной на ликвидацию горизонтальной несбалансированности, а в составе доходов нижестоящих бюджетов есть получаемые трансферты.

Расчеты показывают²⁸, что в случае замены налоговых отчислений в федеральный бюджет на полный отказ от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета, резко возросло бы число регионов с дефицитом бюджета текущих расходов при одновременном увеличении бюджетного профицита нескольких наиболее «богатых» регионов. Обобщая вышеизложенные соображения, можно сделать вывод, что и прямая финансовая помощь из федерального бюджета, и отчисления от федеральных

²⁷ Хотя в последнее время в результате усовершенствования методики распределения ФФПР она также позволяет стимулировать налоговые усилия региональных властей (подробнее об этом см. раздел «Формы федеральной финансовой помощи субъектам РФ»).

²⁸ Подробнее об этом см. материал «Обзор работ...».

налогов в региональные и местные бюджеты являются необходимыми инструментами бюджетного регулирования. Оптимальный баланс между ними не может быть установлен раз и навсегда, так как в значительной степени определяется текущей экономико-политической ситуацией, соотношением регионов с развитой и отсталой налоговой базой, дифференциацией уровня бюджетной обеспеченности тех и других, объемом расходных полномочий субнациональных бюджетов и прочими факторами. Поэтому представляется нежелательной фиксация в Бюджетном кодексе определенного норматива распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы (в соответствии со ст.48 БК «при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации»). В то же время на настоящий момент это соотношение достаточно реалистично и в основном соблюдается на практике. Так, в 1999 году налоговые доходы бюджетов субъектов РФ составили 52,1% от общего объема налоговых доходов консолидированного бюджета РФ (в том числе – 22,2% налоговые доходы местных бюджетов) или 13,74% ВВП.

Помимо соотношения доходов, поступающих в субнациональные бюджеты в виде налогов и в виде финансовой помощи, значимым вопросом является структура налоговых доходов бюджетов каждого уровня: то есть их распределение по видам и соотношение собственных и регулирующих налоговых доходов определенного бюджета. Здесь необходимо оговориться, что принятое в российском законодательстве разделение налогов по видам на федеральные, региональные и местные ни в коей мере не подразумевает зачисления налоговых поступлений в бюджет соответствующего уровня. Подавляющая часть доходов бюджетной системы в настоящее время формируется за счет поступлений от федеральных налогов (прежде всего от НДС, налога на прибыль, подоходного налога с физических лиц, акцизов). В консолидированном бюджете на 2000 г. на федеральные налоги и сборы (включая отчисления в социальные и дорожные фонды) приходится около 89% всей суммы налоговых поступлений.

Формальным критерием разграничения налогов на федеральные, региональные и местные является уровень законодательной (представительной) власти, обладающей правом установить налог, и территория, в пределах которой он единообразно применяется. Однако в действительности законодательные полномочия субнациональных властей при установлении региональных и местных налогов весьма ограничены: все основные элементы

налогообложения определяются федеральным налоговым законодательством. Согласно ст.12 Налогового кодекса субнациональные власти вправе лишь конкретизировать налоговую ставку в установленных федеральным законодательством пределах, дополнить перечень льгот, определить порядок и сроки уплаты и формы отчетности по соответствующему налогу. Такой подход федерального законодателя во многом объясняется негативным опытом прошлых лет, когда региональным и местным властям было дано право вводить на своей территории налоги, не предусмотренные федеральным законодательством, а также предоставлять льготы по федеральным налогам. Эти законодательные полномочия использовались некоторыми регионами для налоговой дискриминации производителей из других регионов, что вело к нарушению единого экономического пространства на территории РФ. Кроме того, право регионов на предоставление льгот по федеральным налогам создавало внутренние зоны пониженного налогообложения на территории РФ, в которых формально перерегистрировались налогоплательщики из других регионов, что вело к потерям налоговых доходов бюджетной системы в целом и снижению общего уровня налоговой дисциплины.

Таким образом, в настоящее время в России объем фискальных полномочий субъектов Федерации достаточно узок и не предполагает права введения собственных налогов, не предусмотренных федеральным законодательством, или повышения налоговых ставок сверх предусмотренных федеральным законодательством пределов, что, на наш взгляд, соответствует современному состоянию российского федерализма. Тем не менее, практическое отсутствие у региональных и местных властей полномочий по мобилизации дополнительных фискальных источников нельзя не учитывать при регулировании иных аспектов межбюджетных отношений и, в первую очередь, при решении проблемы необеспеченных мандатов, на которой мы подробнее остановимся ниже.

Другим основанием деления налогов на виды является их принадлежность к числу собственных или регулирующих доходных источников. Соотношение между закрепленными и регулируемыми доходными источниками является крайне важным аспектом межбюджетных отношений, так как степень финансовой независимости субнациональных бюджетов зависит не только и даже не столько от абсолютных размеров доходной базы, сколько от ее стабильности. Чем дольше срок закрепления доходов – тем больше у региональных органов власти предпосылок для осуществления самостоятельного бюджетного планирования. Если же нормативы отчислений от

федеральных налогов ежегодно пересматриваются, то субнациональные правительства лишены условий для разработки даже краткосрочной бюджетной политики и всецело зависимы от текущей конъюнктуры во взаимоотношениях с вышестоящими бюджетами. Согласно ст.47 БК собственными признаются доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом на постоянной основе полностью или частично. Вплоть до последнего времени такое закрепление налогов за бюджетами разного уровня осуществлялось актами налогового законодательства. Например, закон о налоге на прибыль предприятий устанавливает ставку федеральной части налога на прибыль (11%) и верхний предел ставки региональной части налога на прибыль (19%). Однако в ходе налоговой реформы последних лет возобладал подход, в соответствии с которым вопросы распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы должны являться исключительной прерогативой бюджетного законодательства. Теоретически отказ от регулирования налоговым законодательством этих вопросов представляется правильным, в то же время он может породить некоторые проблемы на практике. Это связано с тем, что в рамках бюджетного права вопросы распределения налоговых поступлений между бюджетами до сих пор регулировались только ежегодными законами о бюджете. Таким образом, к моменту вступления в силу всех глав нового Налогового кодекса, в действующей системе законодательства не останется ни одного постоянно действующего нормативного акта, устанавливающего распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Тем самым фактически все налоги для субнациональных бюджетов приобретут статус регулирующих – то есть негарантированных и непостоянных доходных источников. Во избежание снижения достигнутого уровня финансовой автономии субнациональных бюджетов можно было бы закрепить перечень собственных налоговых доходов субнациональных бюджетов непосредственно в Бюджетном кодексе. Широта этого перечня в значительной степени должна определяться законодательным статусом регулирующих налогов, который в настоящее время достаточно противоречив.

В отличие от собственных налоговых доходов регулирующие по определению имеют статус временных доходных источников, тем не менее продолжительность периода закрепления этих доходов имеет принципиальное значение. Во избежание негативных последствий ежегодного пересмотра доходной базы субнациональных бюджетов в Бюджетном кодексе было установлено правило, в соответствии с которым нормы распределения налоговых доходов (и в случае передачи доли федеральных налогов в реги-

ональные и местные бюджеты, и в случае передачи субъектами РФ доли закрепленных за ними федеральных и региональных налоговых доходов в местные бюджеты) закрепляются соответствующими законами о бюджете и не подлежат пересмотру в течение как минимум 3 лет.

К сожалению, в Кодексе присутствует ряд норм, противоречащих этому разумному принципу. Например, в статье 48 БК дается следующее определение регулирующих доходов: «Регулирующие доходы бюджетов – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов». Однако, как упоминалось выше, статьи 50, 52 и 58 БК не допускают фиксации регулирующих доходов на срок меньше 3 лет (за исключением случаев изменения налогового законодательства). Второе противоречие содержится внутри статьи 58, гласящей: «Собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично – в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет.» Однако из статей 47, 48 Кодекса вытекает, что доходы, закрепляемые на постоянной основе и на срок не менее трех лет – принципиально разные вещи. Если первые относятся к собственным доходам бюджетов, то вторые считаются регулируемыми доходами. Следовательно, упоминать эти понятия в качестве равнозначных, как это делается в статье 58, нельзя. Правильнее говорить о том, что доли отчислений от закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов могут передаваться местным бюджетам в качестве регулирующих доходных источников по нормативам, утверждаемым на срок не менее 3 лет, а доли отчислений от региональных налогов могут закрепляться за местными бюджетами на постоянной основе или на временной основе на срок не менее трех лет.

Учитывая, что указанные противоречия между нормами БК чреватые серьезными проблемами в правоприменительной практике, необходимо привести формулировки статей 48 и 58 БК в соответствие с общим принципом, установленным статьей 52, согласно которому нормативы отчислений от регулирующих налогов не могут изменяться в течение 3 лет за исключением случаев внесения существенных изменений в налоговое законодатель-

ство. Аналогичный принцип следует закрепить и в Законе «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», устранив упоминание о возможности закрепления отчислений от регулирующих налогов за местными бюджетами на срок менее трех лет.

Кроме того, следует уточнить содержание статей 50 и 52 БК, допускающих досрочный пересмотр нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов «в случае изменения налогового законодательства». Эти нормы были сформулированы применительно к ситуации, когда нормативы распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы регулировались налоговым законодательством. Как указывалось выше, с вступлением в силу Налогового кодекса в полном объеме эта практика прекратится. Конечно, некоторые изменения в налоговом законодательстве (например, связанные с изменением техники администрирования) могут потребовать перераспределения налоговых поступлений между бюджетами, однако в существующей редакции эти нормы допускают произвольные манипуляции с доходной базой нижестоящих бюджетов: для пересмотра нормативов закрепления регулирующих доходов достаточно внести любые (в том числе – редакционные) изменения в налоговое законодательство.

Разграничение расходов между уровнями бюджетной системы РФ

Одной из основных качественных характеристик системы межбюджетных отношений является ее способность обеспечить соответствие доходов бюджетов каждого уровня объему возложенных на них расходных полномочий. Естественно, абсолютное соответствие здесь в принципе недостижимо, и любое федеративное государство в той или иной мере сталкивается с проблемой так называемых «необеспеченных мандатов» – то есть несоответствия между объемом расходных обязательств, возложенных федеральным законодательством на субнациональные бюджеты, и объемом доходных источников этих бюджетов²⁹. Однако в современной России разрыв между возможностями бюджетной системы и совокупностью расходных обязательств государства приобрел угрожающий характер. Во многом это является следствием характерного для первого этапа становления российской государственности принятия законов, предусматривающих бюджетные расходы, без анализа их бюджетных последствий и указания на реаль-

²⁹ Например, в США в целях борьбы с практикой возложения на бюджеты штатов нефинансируемых полномочий в 1995 году был принят специальный закон о реформе нефинансируемых полномочий (*Unfunded mandates Reform Act*).

ные источники финансирования. Негативные последствия такого положения вещей проявляются, во-первых, в том, что существование фиктивных, не обеспеченных финансированием законодательных норм подрывает общественное доверие к государству и принимаемым им законам. Во-вторых, это нарушает целостность единого правового пространства: в условиях заведомой недостаточности доходов для покрытия всех расходов, предусмотренных федеральным законодательством, состав принимаемых к финансированию федеральных законов определяется каждым регионом самостоятельно. В-третьих, это провоцирует рост кредиторской задолженности субнациональных бюджетов: для судебных властей, рассматривающих требования кредиторов к субнациональному бюджету, основанные на нормах федерального законодательства, это законодательство имеет приоритет над региональным законом о бюджете, а следовательно, существует вероятность принудительного списания средств со счетов регионального бюджета.

Решение проблемы необеспеченных мандатов невозможно без инвентаризации системы федеральных нормативных актов, предусматривающих расходы за счет консолидированного бюджета. Целью инвентаризации должно быть составление перечня федеральных нормативных актов, фактически финансируемых (полностью или частично) за счет бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определение соответствия фактических расходов бюджета каждого уровня определенному Бюджетным кодексом разграничению расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и объему его доходных источников. В отношении каждого вида расходов, возложенного федеральным законодательством на субнациональные бюджеты, должно быть принято одно из следующих решений: о приостановлении или прекращении его осуществления либо о сохранении данного вида расходов при условии полной или частичной компенсации соответствующих расходов из федерального бюджета или без таковой компенсации.

В приложении представлена таблица существующих в настоящее время нефинансируемых мандатов. В основе данной таблицы лежат результаты опроса российских регионов, проведенного Минфином РФ с целью инвентаризации необеспеченных расходных полномочий. Регионам было предложено указать, какие положения федерального законодательства рассматриваются ими в качестве расходных обязательств их бюджетов. Среди представленных в таблице законодательных актов одни назывались чаще, другие – реже, некоторые вообще упоминались одним-двумя участниками опроса. Разночтения в позициях регионов по вопросу о составе федераль-

ных мандатов подтверждают высказанное выше предположение, что нереалистичный объем налагаемых федеральным законодательством на субнациональные бюджеты расходных обязательств снижает степень обязательности каждого из них в отдельности. Таким образом, приведенный в таблице перечень нормативных актов учитывает не все положения федерального законодательства, формально налагающие расходные обязательства на субнациональные бюджеты, а лишь те из них, которые фактически воспринимаются в качестве таковых самими регионами. Несмотря на субъективность такого подхода к определению круга необеспеченных мандатов, он, на наш взгляд, правильно отражает действительное положение дел, при котором федеральные финансовые обязательства существуют лишь постольку, поскольку признаются региональными властями.

Фактически на сегодняшний день Федерация отслеживает исполнение лишь узкого круга федеральных законов – преимущественно тех из них, расходы на финансирование которых учитываются в составе расходных потребностей регионов при распределении финансовой помощи (ФЗ «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). Причем, учитывая, что вплоть до 2001 года средства на финансирование этих законов выделялись регионам в составе нецелевых дотаций, контроль со стороны Федерации не препятствовал накоплению задолженности региональных бюджетов по финансированию федеральных мандатов³⁰. Выполнение субъектами Федерации расходных обязательств, вытекающих из большинства других федеральных законов, даже не является предметом федерального наблюдения, так что ничто не мешает регионам уклоняться от их выполнения. Практически единственный действующий на сегодняшний день способ информента федеральных мандатов – это обращение в суд бенефициариев тех или иных предусмотренных федеральным законодательством социальных трансфертов за взысканием соответствующих сумм с регионального бюджета.

Из содержательного анализа представленных в таблице расходных полномочий, возложенных федеральным законодательством на субнациональные бюджеты, можно сделать следующие выводы:

³⁰ В 2001 году порядок выделения ассигнований на финансирование федеральных мандатов, предусмотренных тремя перечисленными федеральными законами, изменился, о чем подробнее см. в главе «Формы федеральной финансовой помощи субъектам РФ».

1) Немалая часть федеральных мандатов (15 из 57) относятся к сфере исключительной федеральной компетенции, определенной статьей 84 БК.

Среди них следует отметить расходные обязательства в области: обороны (строки 5, 33, 36, 52 таблицы), обеспечения деятельности федеральных органов власти (строки 18, 20, 35, 44, 49), функционирования федеральной судебной системы (строки 28, 43, 54), обеспечения безопасности государства (строки 32, 37, 40). Возложение расходов по финансированию указанных полномочий Федерации на субнациональные бюджеты, по нашему убеждению, должно сопровождаться полной компенсацией из федерального бюджета соответствующих расходов.

2) Многочисленная группа федеральных мандатов сконцентрирована в сфере образования, здравоохранения и культуры.

Эти функциональные направления государственных расходов прямо не отнесены Бюджетным кодексом к полномочиям какого-либо уровня бюджетной системы. В то же время исключительными полномочиями бюджетов каждого уровня Бюджетный кодекс признает содержание учреждений и организаций, находящихся в собственности или в ведении Федерации, ее субъектов или муниципалитетов. Подобный принцип разграничения расходных полномочий можно признать вполне справедливым лишь при последовательном разграничении юрисдикции федеральных, региональных и местных властей применительно к указанным учреждениям.

Однако в настоящее время это разграничение последовательно не проведено. Относя к исключительной компетенции региональных и местных бюджетов финансирование находящихся в их собственности или в ведении учреждений образования, здравоохранения и культуры, федеральный законодатель принимает решения, предопределяющие минимальный уровень расходов на их содержание. Например, федеральным законодательством регулируется уровень оплаты труда работников бюджетной сферы вне зависимости от бюджета, из которого финансируется данное учреждение³¹. Отсутствие в таблице упоминания о Единой тарифной сетке (ЕТС) вызывает недоумение, так как предопределяемые ее существованием расходы субнациональных бюджетов по своему удельному весу являются одними из наиболее значимых. Одним из возможных объяснений этому могло бы послужить то, что исчисленные по ЕТС расходы на содержание подведом-

³¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации “О повышении тарифных ставок (окладов) единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы” от 18 марта 1999 г. N 309

ственных бюджетных учреждений учитываются при выделении субъектам Федерации дотаций из ФФПР, и в этом смысле не могут считаться необеспеченными мандатами. Однако и расходы по ФЗ «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов» и «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» также до сих пор косвенно учитывались при расчете дотаций из ФФПР, что не препятствовало их включению в таблицу. Таким образом, мы не усматриваем удовлетворительного объяснения этому явному пробелу в таблице.

Возвращаясь к вопросу о разграничении расходных полномочий бюджетов различных уровней в здравоохранении, образовании и культуре, отметим, что для решения этой проблемы представляется целесообразным:

- во-первых, прямо указать эти важные функциональные направления бюджетных расходов в перечне сфер расходной компетенции бюджетов разных уровней;
- во-вторых, ограничить сферу применения принципа «финансирует тот бюджет, в собственности или ведении которого находится соответствующее учреждение», учитывая существование у Федерации права установления общенациональных стандартов финансирования здравоохранения, образования и культуры.

3) Большинство федеральных мандатов (24 из 57) установлено в области социальной защиты населения – то есть в сфере совместной расходной компетенции бюджетов всех уровней. Причем на социальные «мандаты» приходится подавляющая доля predeterminedенных нормами федерального законодательства расходов субнациональных бюджетов.

Именно в этой сфере сконцентрированы наибольшие возможности для сокращения бюджетных обязательств за счет упорядочивания системы социальных льгот, обеспечения их адресного характера. В частности, на наш взгляд, нуждаются в ревизии федеральные мандаты, упомянутые в строках 6, 9, 11, 25, 27, 29 таблицы. Они либо откровенно устарели (например, упомянутое в строке 27 таблицы Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О льготах квалифицированным работникам в сельской местности и рабочих поселков» принято в 1930 году в условиях коллективизации и явно не соответствует сегодняшним экономическим реалиям), либо противоречат принципу адресности социальной помощи. В частности, никак не увязаны с материальным положением получателей пособия на погребение, льготы для многодетных семей, расходы на бесплатное обеспечение детей первого-второго года жизни молочными продуктами, компенсация удорожания стоимости питания обучающихся в государственных, муниципальных общеоб-

разовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования. Такие федеральные мандаты нужно пересматривать либо отменять.

В процессе разграничения расходов совместного ведения лишь некоторые из этих мандатов могут быть отнесены к исключительно федеральной расходной компетенции. К числу таковых, с нашей точки зрения, следует отнести те социальные расходы, которые распределяются между субъектами РФ не прямо пропорционально их доле в общей численности населения: например, расходы на социальные льготы для лиц, пострадавших от радиационных катастроф и репрессий, для лиц, имеющих особые заслуги перед государством. Всего мы выделили 8 социальных мандатов этой категории (строки 4, 10, 14, 15, 30, 31, 55 и 56 таблицы). Расходы, вытекающие из таких мандатов, на наш взгляд, должны компенсироваться всем регионам безотносительно к уровню их доходной обеспеченности.

Сложнее обстоит дело в ситуации, когда реципиенты предусмотренных федеральным законодательством социальных льгот распределены между регионами пропорционально численности их населения, вследствие чего расходы по финансированию указанных льгот объективно находятся на стыке интересов Федерации и ее регионов. К числу таковых относятся наиболее значимые по своему удельному весу в общей структуре федеральных мандатов расходы, предусмотренные Федеральными законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» ипр. Разграничение полномочий между РФ и ее субъектами в области социальной защиты населения и по большинству других предметов совместной расходной компетенции можно проводить одним из двух способов:

1) Исходить из принципа единства функций нормативного регулирования и финансирования в сферах совместного ведения. Это означает, что использование Федерацией своего права по установлению расходных обязательств для субнациональных бюджетов влечет возникновение у Федерации обязанности компенсировать последним соответствующие расходы. Таким образом, расходы, отнесенные в результате разграничения расходов совместного ведения к федеральной компетенции, должны компенсироваться всем регионам вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности путем предоставления целевых субвенций. В случае непредоставления Федерацией субвенций на финансирование соответствующих расходов или предоставления их в неполном объеме, действует правило, в соответ-

ствии с которым регионы вправе принимать к исполнению федеральные расходные мандаты только в пределах средств, переданных в качестве компенсации. Другим вариантом реализации того же подхода будет прямое финансирование соответствующих расходов из федерального бюджета через систему территориальных представительств федеральных органов власти.

Плюсом такого решения вопроса является соблюдение формального равенства всех субъектов РФ (ни на один регион не будут наложены не обеспеченные финансированием расходные обязательства). Однако речь идет именно о формальном равенстве, так как увеличение свободных финансовых ресурсов недотационных регионов будет достигнуто за счет значительного снижения общефедерального социального стандарта – для выплаты компенсации обеспеченным регионам придется урезать уровень их финансирования для бедных регионов. Следствием такого решения будет дальнейшее расслоение в уровне бюджетной обеспеченности российских территорий. Кроме того, это создаст опасный политический прецедент отказа Федерации от принятия обязательных для недотационных регионов решений.

2) Не увязывать предоставленные Конституцией РФ функции нормативного регулирования в сферах совместного ведения с функциями финансирования расходов, возникающих в связи с принятием соответствующего законодательства, то есть допустить возможность существования необеспеченных мандатов.

Такое решение, на наш взгляд, более соответствует конституционной концепции предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не просто как сферы «недоразграниченной» юрисдикции, но как сферы пересекающихся интересов Федерации и ее субъектов, в которой любое разграничение полномочий носит достаточно условный характер. Учитывая, что регионы объективно заинтересованы в расходах совместного ведения (например, в расходах по социальной защите населения) не менее чем федеральный центр, вряд ли правильно требовать полной компенсации из федерального бюджета предусмотренных федеральным законодательством расходов по предметам совместного ведения безотносительно к доходной обеспеченности региона.

В то же время необходимы определенные меры, препятствующие злоупотреблению со стороны Федерации своим правом возложения расходных полномочий на субнациональные бюджеты. Во-первых, необходимо привести содержание действующего федерального законодательства по предме-

там совместного ведения в соответствии со ст.76 Конституции, согласно которой по предметам совместного ведения «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Таким образом, по смыслу цитируемой нормы федеральные законы по предметам совместного ведения должны определять общие принципы, а не детали нормативного регулирования. В рамках работы по приведению действующего федерального законодательства в соответствие со ст.76 Конституции должна быть осуществлена отмена излишне жестких, не допускающих альтернативных вариантов решения норм федерального законодательства, расширение полномочий регионов по определению контингента получателей, порядка, условий и объемов финансирования соответствующих расходов.

Во-вторых, возложение некомпенсируемых расходных полномочий на субнациональные бюджеты не может происходить по прихоти федерального законодателя, а должно быть результатом предварительного изучения вопроса об источниках покрытия дополнительных расходов. При этом вопрос о компенсации из федерального бюджета дополнительных расходов регионов должен решаться дифференцированно в зависимости от уровня их доходной обеспеченности: например, компенсация может предоставляться только дотационным регионам, в то время как регионы-доноры должны будут финансировать дополнительные расходы за счет собственных доходных источников. Плюсом такого решения вопроса является сохранение уровня общефедерального социального стандарта на относительно привычном уровне. Минусом этого решения является ограничение свободы недотационных регионов в распоряжении собственными доходами.

Для снятия напряженности в межбюджетных отношениях по поводу существования необеспеченных мандатов необходимо закрепить в бюджетном законодательстве правила, касающиеся порядка и условий их установления. Эти правила должны предусматривать специальные процедуры согласования с субъектами Федерации проектов нормативных актов, предусматривающих частично компенсируемые или некомпенсируемые дополнительные расходы субнациональных бюджетов, обязательное указание в законе порядка и условий компенсации, когда таковая предусмотрена.

Формы федеральной финансовой помощи субъектам РФ

В соответствии со ст. 133 БК финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации может осуществляться в следующих формах:

- предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- предоставления субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов;
- предоставления бюджетных кредитов;
- предоставления бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Крупнейшим каналом федеральной финансовой помощи регионам на сегодняшний день являются дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (далее – ФФПР), образованного в 1994 году. Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно получают 70 — 80 субъектов Федерации из 89. Традиционно на протяжении последних лет ФФПР составлял 14% от общего размера налоговых доходов федерального бюджета за исключением доходов от таможенных пошлин. В 2001 году объем фонда снизился до 9% налоговых доходов (за счет увеличения налоговых доходов федерального бюджета в результате зачисления в него ранее закрепленных за регионами 15% поступлений НДС). Согласно законопроекту о федеральном бюджете на 2001 год его объем составляет 100353722 тыс.руб. (8,4 процента расходной части федерального бюджета или 53,77 процентов расходов федерального бюджета по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней»).

Вплоть до последнего времени ФФПР был также единственным относительно формализованным каналом федеральной финансовой помощи (с 2000 года помимо ФФПР в составе федерального бюджета появились другие фонды, предназначенные для финансовой помощи субъектам РФ). Формализованность этой системы распределения финансовой помощи выразилась в том, что помощь рассчитывалась в рамках единой методики по

специальным формулам. Методики разрабатывались Минфином РФ и со временем видоизменялись. В материалах к проекту бюджета на 2001 год методика имеет следующий вид:

1 этап – определение валовых налоговых ресурсов каждого субъекта РФ.

В отличие от ранее применявшихся ныне действующая методика предполагает отказ от использования данных о фактических доходах регионального бюджета прошлых лет. Это очень существенное позитивное изменение, так как при оценке налоговой базы регионов прямым счетом по методу «от достигнутого» субъекты Федерации были заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокращении налоговой базы (в частности, путем перевода налоговых доходов в разного рода внебюджетные фонды, непринятия мер по сокращению недоимки по налоговым платежам) для обоснования потребности в федеральной финансовой помощи.

Теперь для оценки уровня бюджетной обеспеченности региона используется относительный показатель – так называемые валовые налоговые ресурсы (ВНР), что позволяет учитывать налоговые усилия региональных властей.

Удельные валовые налоговые ресурсы регионов представляют собой произведение прогнозируемого на 2001 год среднего уровня доходов субъектов РФ на душу населения на индекс налогового потенциала данного субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала (ИНП) – количественная оценка возможностей экономики региона с учетом ее структуры и уровня развития генерировать налоговые доходы. ИНП рассчитывается на основе показателя валового регионального продукта.

2 этап – приведение удельных валовых налоговых ресурсов регионов в сопоставимый вид.

В целях приведения удельных валовых налоговых ресурсов регионов в сопоставимый вид ВНП каждого региона делится на индекс бюджетных расходов (ИБР) – показатель, отражающий во сколько раз больше или меньше средств по сравнению со среднероссийским уровнем нужно затратить для производства в данном регионе базового объема бюджетных услуг (с учетом районного коэффициента к зарплате, уровня цен, продолжительности отопительного сезона, структуры населения и других объективных факторов).

В этой связи необходимо отметить, что в последние два года в число факторов, увеличивающих расходные потребности субъектов Федерации, включены транспортная доступность и уровень тарифов на электроэнер-

гию, что позволило добиться более объективного распределения средств, ранее выделявшихся целевым порядком на финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (так называемый «северный завоз») и компенсацию повышенных тарифов на электроэнергию для территорий Дальнего Востока и Архангельской области.

3 этап – Распределение 80% общего объема ФФПР между субъектами РФ, для которых приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР не превышают среднероссийского показателя, пропорционально отклонению удельных ВНР от среднего уровня.

В результате распределения первой части ФФПР бюджетная обеспеченность регионов по отношению друг к другу не меняется: те регионы, у которых ВНР изначально был выше, и после выравнивания будут более обеспечены по сравнению с низкодоходными регионами. Таким образом, методика распределения первой (основной) части ФФПР стимулирует региональные власти к развитию собственной налоговой базы.

4 этап – Распределение оставшихся 20% ФФПР между наименее обеспеченными (после распределения первой части трансферта) регионами путем доведения их доходов до одного и того же гарантированного при заданном объеме ФФПР минимума.

Таким образом, цель распределения данной части ФФПР – поддержание единого по России минимального уровня бюджетной обеспеченности для предоставления населению всех регионов некоторого гарантированного набора бюджетных услуг.

В заключение определяется итоговая доля субъекта Федерации в Фонде финансовой поддержки путем суммирования первой и второй частей трансферта.

Несмотря на то, что методика оказания финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности за последние годы была усовершенствована, она по-прежнему имеет серьезные недостатки. Основным из них следует считать то, что описанная выше методика распределения ФФПР не утверждена в законодательном порядке, а имеет статус рабочего документа к проекту закона о федеральном бюджете. В самом законе о федеральном бюджете на текущий год фиксируются лишь доли каждого региона в ФФПР, которые хотя и рассчитываются изначально по методике, могут быть произвольно изменены в процессе рассмотрения закона о бюджете в парламенте. Это делает методику распределения ФФПР совершенно «непрозрачной» для широкой публики и лишает региональные

власти возможности прогнозировать объем своих доходов не только на среднесрочную перспективу, но и на ближайший бюджетный период. Кроме того, такое положение вещей противоречит Федеральному закону от 09.07.1999 №59-ФЗ, согласно которому до принятия специального федерального закона о порядке предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, этот порядок должен определяться федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Что касается перспективы принятия федерального закона о порядке предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности – то она значительно осложняется нормами ст.135 Бюджетного кодекса, которые ставят принятие подобного закона в зависимость от предварительного утверждения закона о минимальных государственных социальных стандартах и Постановлений Правительства о нормативах финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативах минимальной бюджетной обеспеченности. Согласно указанной статье БК финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты.

С нашей точки зрения, идея использования минимальных государственных социальных стандартов в целях расчета федеральной финансовой помощи регионам неудачна. В соответствии со ст. 6 БК под минимальными государственными социальными стандартами понимаются «государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ». Причем перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом. В отличие от социальных стандартов нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг (в расчете на единицу услуг) утверждаются Правительством и используются при расчете объема финансирования конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению с учетом установленного ему задания на предоставление услуг (ст.173). Иными словами, если соблюдение мини-

мальных социальных стандартов на территории всех субъектов РФ является целью бюджетного регулирования, то соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг является средством такого регулирования.

На наш взгляд, основой для расчета дотаций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета должны быть не государственные минимальные социальные стандарты, а нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг. Различие между этими подходами можно проиллюстрировать на следующем примере. Предположим, в регионах А и Б равная численность населения — по 10000 человек, но в больницах региона А 100 койко-мест, а в больницах региона Б — 50. Норматив финансовых затрат на содержание 1 койко-места равен 100 рублям. Социальный стандарт предоставления услуг здравоохранения может иметь денежное или натуральное выражение. Если социальный стандарт имеет денежное выражение, например, на здравоохранение в расчете на 1 человека должен быть потрачен 1 руб., то регионы А и Б имеют право на равный объем финансовой помощи. Однако в этом случае для региона Б будет вдвое превышен норматив финансовых затрат на единицу предоставляемых услуг. Приходим к выводу, что если социальные стандарты будут иметь денежное выражение, они неизбежно вступят в противоречие с нормативами финансовых затрат на единицу предоставляемых услуг. Учитывая, что первые утверждаются законом, а вторые — подзаконным актом, приоритет при возникновении указанного противоречия будут иметь социальные стандарты, что крайне негативно отразится на обоснованности распределения федеральной финансовой помощи.

Если же социальный стандарт будет иметь натуральное выражение, например, 1 койко-место на 100 человек населения, то регион Б кроме финансовой помощи, рассчитанной на основе норматива финансовых затрат на единицу предоставляемых услуг (то есть 5000 руб.), будет иметь право на финансовую помощь на строительство дополнительных больниц, чтобы довести уровень обеспеченности населения местами в больницах до социального стандарта. Но дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ из федерального бюджета направляются на финансирование текущих, а не капитальных расходов. Чтобы довести уровень обеспеченности местами в больницах региона Б до уровня социального стандарта в нашем примере требуются суммы, многократно превосходящие объем финансовой помощи региону А. Таким образом, учет минимальных социальных стандартов при распределении помощи из федерального бюд-

жета приведет к непомерному разрастанию фонда финансовой поддержки субъектов РФ, при котором его финансирование окажется непосильным для федерального бюджета. Негативного влияния социальных стандартов на состояние бюджетной системы можно избежать лишь в случае, если их установление передать в компетенцию Правительства и рассчитывать исходя не из желаемых, а из реально имеющихся финансовых возможностей. Однако в таком случае социальные стандарты утрачивают свое значение, превращаясь по существу в те же нормативы финансовых затрат, пересчитанные в натуральной форме. Таким образом, заложенная в Бюджетном кодексе идея одновременного учета минимальных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на единицу государственных услуг как критериев распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на практике приведет к невозможности установления какой бы то ни было методики такого распределения и хаосу в межбюджетных отношениях. В связи с этим представляется необходимым исключить упоминание о минимальных государственных социальных стандартах как критерии распределения финансовой помощи из ФФПР. С другой стороны, законодательное утверждение минимальных социальных стандартов может быть полезно в других случаях: например, они могут учитываться как ориентир при распределении капитальных вложений, целевых субвенций регионам из федерального бюджета.

Особенностью финансовой помощи из ФФПР является ее нецелевой характер. По своему экономическому содержанию трансферты из ФФПР являются дотациями, которые используются по усмотрению региональных властей. В первые годы существования Фонда эту его особенность следовало признать недостатком, так как предоставление дотационным субъектам РФ неограниченной свободы в определении направлений расходования финансовой помощи сочеталось с отсутствием хотя бы минимального набора требований к дотационным субъектам Федерации. Причем через ФФПР распределялись и средства по существу целевого характера – необходимые для реализации на местах федерального социального законодательства. Это зачастую приводило к направлению указанных средств на экономически и социально не оправданные расходы (в частности, субсидии жилищно-коммунальному хозяйству) на фоне роста задолженности региональных бюджетов по финансированию социальных пособий.

В последние два года были предприняты меры по устранению указанных недостатков. Во-первых, федеральное правительство получило возможность отслеживать целевое использование средств, передаваемых в

региональные бюджеты на реализацию федеральных социальных мандатов, путем их выделения из ФФПР и обособления в специальном Фонде компенсаций (подробнее об этом фонде см. ниже).

Во-вторых, в Бюджетном кодексе были закреплены общие условия предоставления финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности. Так, в соответствии со ст.134 БК финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется при условии подписания соглашения об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации через Федеральное казначейство Российской Федерации. Кроме того, регион – получатель финансовой помощи не имеет права:

- ставить региональных государственных служащих в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению со служащими федеральных учреждений;

- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов бюджета субъекта Российской Федерации;

- предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации в размере, превышающем 5 процентов расходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, дотации из ФФПР сохраняют нецелевой характер, однако Федерация препятствует их использованию на цели, заведомо не совместимые с федеральными представлениями о расходных приоритетах. Тем не менее, перечисленные условия предоставления федеральной финансовой помощи оказываются явно недостаточными с точки зрения возможности их использования в качестве инструмента реализации федеральной экономической и финансовой политики. На наш взгляд, в числе обязательных требований ко всем регионам – получателям дотаций из ФФПР следует закрепить безусловное соблюдение норм федерального бюджетного законодательства (в том числе, требований по обслуживанию и погашению долговых обязательств, включая кредиторскую задолженность перед работниками бюджетной сферы). Для преодоления хронической дотационной зависимости высокодотационных регионов (получающих из федерального бюджета 50 и более процентов своих доходов) следует закрепить особые условия предоставления финансовой помощи, включая требование исполнения разработанного с участием федеральных властей плана оздоровления регионального бюджета.

Фонд компенсаций

Как указывалось выше, в подготовленном Правительством законопроекте о бюджете на 2001 год средства на реализацию наиболее «расходоёмких» Федеральных законов социального характера «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов» были выведены из состава ФФПР и обособлены в специальном Фонде компенсаций. Отныне федеральная помощь на реализацию указанных законов будет оказываться в форме субсидий, субвенций и взаимных расчетов через счета по учету средств бюджетов субъектов РФ в органах Федерального казначейства, что позволит Федерации осуществлять контроль за их целевым использованием. Не менее значимым изменением в подходе к финансированию указанных видов расходов является распространение права на получение соответствующих компенсаций из федерального бюджета на недотационные субъекты Федерации. Ранее субъекты РФ, не получающие дотаций из ФФПР, должны были обеспечивать финансирование указанных расходов за счет собственных доходов.

По первоначальному проекту бюджета Фонд компенсаций должен был формироваться за счет тех 15% НДС, которые в прежние годы зачислялись в бюджеты субъектов Российской Федерации. По подсчетам Правительства подобное перераспределение поступлений НДС выгодно абсолютному большинству субъектов РФ, так как налоговая база по этому налогу распределена между регионами крайне неравномерно. Так, 17% от общероссийского объема региональной части НДС поступает в бюджет города Москвы, где проживает 6% населения, 55% – в бюджеты 10 регионов с численностью населения 28%, тогда как на долю 50 субъектов РФ, сосредотачивающих 40% населения страны приходится лишь 20% поступлений НДС в региональные бюджеты. Возникающий в результате этого дисбаланс в доходной обеспеченности регионов имел своим следствием крайне неравномерное финансирование социальных расходов, предусмотренных перечисленными федеральными законами: в каких-то регионах они финансировались на 100%, тогда как в других менее чем на 10%. Такое положение усугубляло расслоение между регионами и препятствовало обеспечению равного доступа граждан к социальным гарантиям на всей территории страны.

Кроме того, при определении методики формирования Фонда компенсаций Правительство декларировало намерение обеспечить полное совпадение размеров указанного фонда с объемом расходных обязательств региональных бюджетов, вытекающих из норм трех перечисленных

федеральных законов социального характера. При недостаточности средств фонда для обеспечения указанных расходных обязательств в полном объеме должны приостанавливаться отдельные нормы соответствующего законодательства. В частности, в законопроекте о бюджете 2001 года предусмотрено внесение поправки в ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», которая ограничивает круг реципиентов данного пособия семьями с доходами ниже прожиточного минимума. Последовательная реализация предлагаемого Правительством подхода означала бы важный шаг на пути решения проблемы «необеспеченных мандатов».

К сожалению, в процессе рассмотрения проекта федерального бюджета на 2001 год в Думе изначальная методика формирования Фонда компенсаций претерпела определенные изменения. Общий объем Фонда сократился с 711 161 25 тыс. руб. до 333 816 38 тыс. руб. (2,8 процента расходной части федерального бюджета или 17,9 процентов расходов федерального бюджета по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней») за счет исключения из него средств, планировавшихся к передаче в бюджеты субъектов РФ по взаимным расчетам на реализацию ФЗ «О ветеранах». Согласно законопроекту о бюджете, утвержденному в третьем чтении, общий объем целевых средств, направляемых в региональные бюджеты на реализацию федеральных полномочий по льготам, предусмотренным ФЗ «О ветеранах» составит всего 40 00 млн. руб. (вместо первоначальных 385 71,2 млн. руб.). Еще 83 51,7 млн. руб. будет предоставлено дотационным субъектам Федерации в качестве нецелевых дотаций в связи с изменением первоначального объема и порядка формирования Фонда компенсаций. Тем самым, объем целевой помощи регионам из федерального бюджета сократился по сравнению с запланированным более чем вдвое за счет увеличения нецелевой части федеральной финансовой помощи.

Фонд регионального развития

Еще одним крупным каналом федеральной финансовой помощи является Фонд регионального развития (далее – ФРР), идея создания которого впервые была закреплена в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах. Согласно Концепции в рамках ФРР осуществляется консолидация ранее разрозненных капитальных расходов федерального бюджета (в том числе – по реализации федеральных и региональных целевых программ, проектов отраслевого финансирования ипр.), которые направлены на создание на всей территории Российской Федерации социальной инфраструктуры, минимально не-

обходимой для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством гарантий. Для распределения средств из ФРР должно определяться минимальное количество объектов социальной инфраструктуры, которые должны существовать на территории каждого субъекта Российской Федерации для реализации на его территории предусмотренных федеральным законодательством государственных услуг. На следующей стадии должен определяться общий объем ФРР, подлежащий распределению между субъектами РФ, у которых социальная инфраструктура недостаточно развита. Особенностью ФРР согласно концепции является то, что его средства выделяются только в форме субсидий – то есть на условиях долевого финансирования целевых расходов. Доля финансирования проекта со стороны субъекта Федерации, получающего субсидии из ФРР, должна составлять не менее 50 процентов. На наш взгляд, это условие о софинансировании может применяться при осуществлении выравнивания экономического потенциала (в рамках Бюджета развития), но для социального выравнивания оно является слишком жестким, так как депрессивные регионы зачастую испытывают дефицит бюджета текущих расходов и вряд ли способны аккумулировать ресурсы для осуществления капиталовложений.

Согласно законопроекту о федеральном бюджете на 2001 год объем ФРР составляет 33 350 00 тыс. руб. (0,28 процентов расходной части федерального бюджета или 1,78 процентов расходов федерального бюджета по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней»). ФРР представляет собой совокупность ассигнований по всем Федеральным целевым программам развития регионов. В бюджете 2001 года в ФРР сосредоточены ассигнования по 41 такой программе.

Несмотря на существенный объем средств ФРР, порядок и условия их распределения законодательно не регламентируются и отданы на усмотрение Правительству РФ. Более того, даже у Правительства отсутствует единая политика распределения средств ФРР, так как объединенные в Фонде программы развития регионов были утверждены Постановлениями Правительства в разные годы с разными целями и скорее в результате давления конкретных региональных лобби, нежели вследствие сознательной федеральной стратегии.

О том, насколько далека действующая методика формирования ФРР от описанной в Концепции говорят, в частности, такие факты. Согласно Концепции через ФРР могут финансироваться исключительно капиталовложения на выравнивание социальной инфраструктуры на всей территории Рос-

сийской Федерации, тогда как инвестиционная поддержка производственного развития регионов должна осуществляться преимущественно на возвратной основе в рамках Бюджета развития РФ. Однако из 41 утвержденной в составе фонда программы регионального развития в названиях 10 термин «социальное развитие» вообще не упоминается. В 2001 году из ФРР предполагается, в частности, финансировать несколько региональных экологических программ, программу «Сохранение и развитие исторического центра г. Санкт-Петербурга», программу обеспечения сейсмостойкости объектов народного хозяйства Камчатской области, программу социально-экономического развития города-курорта Сочи и пр. Доля федерального финансирования по различным ФЦП совершенно различна. Среди реципиентов помощи из ФРР присутствуют регионы, уровень социальной инфраструктуры которых не только не ниже, но значительно выше среднероссийского уровня, например, город Санкт-Петербург, Калининградская область, Челябинская область и Республика Саха (Якутия).

Кроме того, уровень эффективности расходов по федеральным целевым программам вообще (как региональным, так и федеральным) в настоящее время является крайне низким. Это связано, во-первых, с тем, что расходы по этим программам представляются вне рамок бюджетной классификации, а следовательно, крайне непрозрачны. Во-вторых, бюджетное законодательство не предусматривает возможности ведения лицевых счетов в Федеральном казначействе для организаций негосударственной формы собственности, на которых обычно возлагается реализация предусмотренных программами инвестиционных проектов. Таким образом, отсутствует возможность контроля за соблюдением целевого назначения выделяемых из бюджета ассигнований. Хотя теоретически в случае срыва инвестиционного проекта по вине подрядчика можно привлечь к ответственности его должностных лиц, это не гарантирует возможности взыскания израсходованных нецелевым образом бюджетных средств.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым существенно изменить порядок формирования и расходования ФРР, и в частности:

- закрепить в законе принципы и условия распределения ФРР;
- провести инвентаризацию действующих программ регионального развития, обеспечив перевод на возвратные принципы финансирования (через Бюджет развития, предназначенный для поддержки на конкурсной основе коммерческих инвестиционных проектов) программ, не отвечающих целям ФРР, обеспечить всем субъектам РФ равный доступ к средствам

ФРР, унифицировать условия предоставления федеральной помощи из указанного фонда;

— законодательно закрепить механизм, обеспечивающий целевое расходование средств, выделяемых по ФЦП, в том числе по ФЦП, финансируемым через Фонд регионального развития.

Фонд развития региональных финансов (ФРРФ)

Как и Фонд регионального развития, Фонд развития региональных финансов начал формироваться в составе федерального бюджета, начиная с 2000 года. На 2001 год объем его средств запланирован в сумме 6000 00 тыс. руб. (0,32 процентов расходов по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней»).

Закон о бюджете определяет лишь общие цели ФРРФ («активизация процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации, содействие реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ»), делегируя право конкретизации порядка расходования его средств Правительству Российской Федерации, которое должно в этом вопросе руководствоваться соглашением с Международным банком реконструкции и развития о займе на соответствующие цели. В настоящее время единственным нормативным документом Правительства, затрагивающим вопрос расходования ФРРФ, является Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах.

В соответствии с Концепцией двумя основными направлениями расходования средств ФРРФ являются:

1. Предоставление кредитов регионам, успешно осуществляющим меры по финансовому оздоровлению (отказ от неденежных форм исполнения бюджетов, переход на казначейскую систему, внедрение систем управления государственным и муниципальным долгом, реструктуризация задолженности предприятий и бюджетных обязательств, использование конкурсного распределения государственного и муниципального заказа, ликвидация внебюджетных фондов, не предусмотренных федеральным законодательством ит.д.) и активно проводящим экономические реформы (сокращение дотирования жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики, снижение перекрестного субсидирования тарифов, установление стабильной и транспарентной системы взаимоотношений между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований ит.д.).

Концепция не говорит прямо о целевой направленности таких кредитов, но, учитывая заявленную задачу кредитования – «скорейшее достижение бездотационными и низкодотационными регионами финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности» – очевидно, речь идет о технических кредитах на интенсификацию рыночных реформ. В этом смысле ФРРФ является своеобразным противовесом Фонду регионального развития, ориентированному на инвестиционную поддержку отсталых субъектов РФ.

2. Осуществление технической помощи органам власти субъектов РФ в проведении бюджетных реформ.

В рамках этого направления предполагается оказывать методическую помощь региональным и местным властям по управлению финансами, совершенствованию налогового и бюджетного законодательства, проводить обучение и подготовку кадров региональных и местных финансовых органов.

* * *

Помимо рассмотренных в настоящей работе фондов высокий удельный вес в структуре расходов федерального бюджета по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» имеют следующие расходы:

а) Государственная поддержка дорожного хозяйства – 203 000 00 тыс. руб. (10,9 процентов расходов по разделу).

Данная статья расходов впервые появилась в разделе «Финансовая помощь бюджетам других уровней» в 2001 году в связи с ликвидацией Федерального дорожного фонда, через который ранее осуществлялись, в частности, расходы на предоставление субвенции и субсидии субъектам Российской Федерации на нужды строительства и реконструкции дорожных объектов, обеспечивающих международные или межрегиональные транспортные связи, а также дотации на содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, в случаях, когда средств территориальных дорожных фондов недостаточно для обеспечения их содержания.

б) Различного рода дотации и субвенции бюджетам закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО) на общую сумму 101 489 14 тыс. руб. (5,43 процентов расходов по разделу).

Эта статья расходов является традиционной для федерального бюджета и отражает специфику статуса ЗАТО, каковым признается «имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах

которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан»³². В отличие от прочих муниципальных образований ЗАТО находятся в ведении Федерации. Это выражается, в частности, в том, что дотации на финансирование текущих расходов ЗАТО выделяются из федерального бюджета непосредственно (а не через бюджеты субъектов Федерации, на территории которых они расположены, как это делается в отношении прочих муниципальных образований).

Другой существенной особенностью статуса ЗАТО является порядок зачисления в их бюджеты налоговых доходов. Вплоть до 1999 года в их бюджеты подлежали зачислению доходы от всех федеральных, региональных и местных налогов, собираемых на их территории (абзац 2 пункта 1 статьи 5 Закона), при этом органы местного самоуправления ЗАТО были вправе устанавливать дополнительные льготы по всем видам налогов для налогоплательщиков, зарегистрированных на их территории. Негативный эффект этих законодательных положений проявлялся двояким образом. Во-первых, эти дополнительные налоговые льготы оплачивались за счет федерального бюджета, предоставляющего дотации на покрытие бюджетного дефицита ЗАТО. Во-вторых, формальная перерегистрация на территории ЗАТО налогоплательщиков, осуществляющих хозяйственную деятельность в других регионах, приводила к общему сокращению налоговых поступлений в федеральный бюджет и региональные бюджеты.

Попытка перекрыть канал налогового уклонения путем регистрации в ЗАТО организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность в других регионах, была осуществлена в 1999 году. Федеральным законом от 2 апреля 1999 года №7-ФЗ были внесены изменения в статью 5 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». Установлено, что право на дополнительные льготы по налогам и сборам имеют только организации, имеющие не менее 90 процентов основных средств и осуществляющие не менее 70 процентов своей деятельности на территориях соответствующих закрытых административно — территориальных образований (в том числе не менее 70 процентов среднесписоч-

³² См. Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 года N 3297-1

ной численности работников таких организаций должны составлять лица, постоянно проживающие на территории соответствующего закрытого административно-территориального образования, и не менее 70 процентов фонда оплаты труда должно выплачиваться работникам, постоянно проживающим на территории соответствующего закрытого административно-территориального образования).

Кроме того, в соответствии с законом от 31.12.1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» с 2000 г. подлежащую зачислению в федеральный бюджет часть федеральных налогов и сборов, налогоплательщики – предприятия и организации, зарегистрированные в ЗАТО, вносят в федеральный бюджет, за исключением ЗАТО, на территории которых расположены федеральные ядерные центры. Дополнительные налоговые льготы не предоставляются по налогу на добавленную стоимость, акцизам, а также по налогам и сборам, зачисляемых в целевые бюджетные фонды. Кроме того, закон ограничил общую сумму средств, оставляемых в распоряжении юридических лиц в результате применения дополнительных льгот по налогам и сборам и уплаты обязательных отчислений, на территориях которых расположены федеральные ядерные центры, величиной 50% от сумм, начисленных по налогам и сборам в соответствующем отчетном периоде без применения льгот, при этом льготы по акцизам на подакцизные товары не предоставляются.

Законом о федеральном бюджете на 2001 год от 27.12.2000 г. №15—ФЗ было продлено действие введенного в 2000 году порядка распределения налоговых поступлений, собираемых на территории ЗАТО, причем этот порядок был распространен также и на ЗАТО, на территории которых расположены федеральные ядерные центры. Согласно ст.52 указанного закона из всех видов федеральных налогов дополнительные налоговые льготы органам местного самоуправления ЗАТО разрешено предоставлять только по налогу на прибыль в части ставок и в пределах сумм, исчисляемых и уплачиваемых в доходы их бюджетов.

**Приложение. Перечень расходных полномочий,
возложенных действующим федеральным
законодательством на субнациональные бюджеты
(по данным Минфина РФ)**

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
1	ФЗ от 12.01.95 №5-ФЗ "О ветеранах"	Льготы для ветеранов	Социальная защита населения	Совместная, фактически в 2001 г. расходы компенсируются из федерального бюджета дотационным субъектам РФ
2	ФЗ от 24.11.95 №181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"	Льготы для инвалидов	Социальная защита населения	Совместная, фактически в 2001 г. расходы компенсируются из федерального бюджета всем субъектам РФ
3	ФЗ от 19.05.95 №81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", Постановление Правительства РФ № 883 от 4.09.95 г. "Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей"	Пособия на ребенка	Социальная защита населения	Совместная, фактически расходы компенсируются из федерального бюджета всем субъектам РФ
4	Закон РФ от 15.05.91 №1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"	Льготы, гарантии и компенсации гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС	Социальная защита населения	Совместная
5	ФЗ от 25.05.98 г № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих"	Льготы, гарантии и компенсации военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам	Национальная оборона	Федеральная

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
		их семей		
6	Указ Президента РФ от 05.05.92 №431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей"	Льготы для многодетных семей	Социальная защита населения	Совместная
7	Закон РФ от 09.06.93 №5142-1 "О донорстве крови и ее компонентов"	Льготы для доноров	Здравоохранение	БК не установлена
8	Закон РФ от 13.01.96 №12-ФЗ "Об образовании" (ст.ст. 40, 54, 55)	Освобождение образовательных учреждений от уплаты всех видов налогов с доходов от основной деятельности; гарантированный размер должностного оклада педагогических работников; льготы для педагогических работников	Образование	БК не установлена, фактическое финансирование осуществляется бюджетами, в ведении которых находятся указанные учреждения
9	ФЗ от 12.01.96 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле"	Пособия на погребение	Социальная защита населения	Совместная
10	Закон РСФСР от 18.10.91 №1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий"	Льготы для жертв политических репрессий	Социальная защита населения	Совместная
11	ФЗ от 01.08.96 № 107-ФЗ "О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных муниципальных общеобразовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования"	Компенсация удорожания стоимости питания обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профес-	Социальная защита населения	Совместная

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
		сионального образования		
12	Закон РСФСР от 18.04.91 №1026-1 "О милиции"	Содержание криминальной милиции финансируется из федерального бюджета, милиции общественной безопасности (численностью не менее установленной федеральным законодательством) - из региональных и местных бюджетов	Обеспечение правоохранительной деятельности	Совместная, при наличии определенных принципов разграничения расходных полномочий
13	Указ Президента РФ от 15.10.92 №1235 "О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны"	Распространение на несовершеннолетних узников концлагерей льгот по материально-бытовому обеспечению, установленных для участников и инвалидов Великой Отечественной войны	Социальная защита населения	Совместная, принципы компенсации совпадают с принципами компенсации расходов по ФЗ "О ветеранах" и "О социальной защите инвалидов"
14	Закон РФ от 09.01.97 № 5-ФЗ "О предоставлении социальных гарантий Героям Соц. труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы"	Льготы для ветеранов из числа Героев Соц. труда и полных кавалеров ордена Трудовой Славы	Социальная защита населения	Совместная, принципы компенсации совпадают с принципами компенсации расходов по ФЗ "О ветеранах"
15	Закон РФ от 15.01.93 №4301-1 "О статусе Героев СССР, Героев РФ и полных кавалеров ордена Славы"	Льготы для ветеранов из числа Героев СССР, Героев РФ и полных кавалеров ордена Славы	Социальная защита населения	Совместная, принципы компенсации совпадают с принципами компенсации расходов по ФЗ "О ветеранах"
16	Постановление Правительства РФ от 20.06.92 №409 "О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей,	Нормирование расходов на содержание учебно-воспитательных учреждений для детей-сирот и де-	Социальная защита населения	Совместная, фактическое финансирование осуществляется бюджетами, в ведении которых находятся указанные

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
	оставшихся без попечения родителей"	тей, оставшихся без попечения родителей		учреждения
17	ФЗ от 21.12.96 №159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"	Пособия для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Социальная защита населения	Совместная, разграничение расходов де юре не проведено
18	Закон РФ от 17.01.92 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"	Финансирование органов прокуратуры	Обеспечение деятельности федеральных органов власти	Федеральная
19	ФЗ от 21.12.94 №69-ФЗ "О пожарной безопасности"	Финансирование государственной противопожарной службы	Обеспечение противопожарной безопасности	Совместная, при наличии определенных принципов разграничения расходных полномочий
20	Таможенный кодекс РФ от 18.06.93 №5221-1	Финансирование таможенных органов	Обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти	Федеральная
21	ФЗ от 02.08.95 №122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов"	Финансирование государственных и муниципальных учреждений системы социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов	Социальная защита населения	Совместная
22	Постановление Верховного Совета № 4202-1 от 23.12.92 "Положение о службе в органах внутренних дел"	Материально-бытовое обеспечение сотрудников органов внутренних дел	Обеспечение правоохранительной деятельности	Совместная, при наличии определенных принципов разграничения расходных полномочий
23	Постановление Правительства РФ от 30.07.94г № 890 "О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и	Финансовая поддержка медицинской промышленности	Государственная поддержка отраслей промышленности	Совместная

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
	учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения"			
24	Закон РСФСР от 21.12.90 № 438 "О социальном развитии села"	н/д	Оказание финансовой помощи местным бюджетам	Региональная
25	ФЗ от 19.02.93 №4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей"	Гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей	Социальная защита населения	Совместная
26	Постановление Правительства РФ от 21.08.92 №610 "О неотложных мерах по улучшению положения детей в Российской Федерации"	н/д	Социальная защита населения	Совместная
27	Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.30 №409 "О льготах квалифицированным работникам в сельской местности и рабочих поселков" с последующими дополнениями	н/д	Социальная защита населения	Совместная
28	Закон РФ от 26.06.92 №3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"	Материально-бытовое обеспечение судей	Функционирование федеральной судебной системы	Федеральная
29	Постановление Правительства РФ от 13.08.97 №1005 "Об упорядочении бесплатного обеспечения детей	Бесплатное обеспечение детей первого-второго года жизни специальными молоч-	Социальная защита населения	Совместная, разграничение расходов де юре не проведено

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
	первого-второго года жизни специальными молочными продуктами детского питания"	ными продуктами		
30	Постановление Правительства от 03.05.94 №419 "Об утверждении Положения о порядке предоставления льгот реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий"	Льготы реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий	Социальная защита населения	Совместная, разграничение расходов де юре не проведено
31	ФЗ от 19.08.95 №149-ФЗ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне"	Льготы для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне	Социальная защита населения	Совместная, разграничение расходов де юре не проведено
32	Указ Президента РФ от 02.10.92 №1153 "О мерах по усилению социальной защищенности военнослужащих внутренних войск, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и членов их семей"	Материально-бытовое обеспечение военнослужащих внутренних войск и сотрудников органов внутренних дел	Обеспечение безопасности государства	Федеральная
33	Постановление Правительства РФ от 26.06.95 №604 "О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья и выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы"	Жилищное обеспечение военнослужащих	Национальная оборона	Федеральная
34	Указ Президента РФ от	Финансирование	Обеспечение	Совместная, при

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
	12.03.93 г. № 209 "О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации"	милиции общественной безопасности (местной милиции)	правоохранительной деятельности	наличии определенных принципов разграничения расходных полномочий
35	Постановление Правительства РСФСР от 26.11.91 №20 "Об утверждении положения о российской транспортной инспекции министерства транспорта Российской Федерации"	Материально-техническое обеспечение сотрудников транспортной инспекции министерства транспорта Российской Федерации	Обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти	Федеральная
36	Постановление Правительства РФ от 19.08.94 №979 "Об утверждении Положения о военных комиссариатах"	Финансирование военных комиссариатов	Национальная оборона	Федеральная
37	Закон РФ от 03.04.95 №40-ФЗ "Об органах ФСБ в РФ"	Финансирование органов ФСБ	Обеспечение безопасности государства	Федеральная
38	Закон РФ от 14.05.93 №4979-1 "О ветеринарии"	Финансирование учреждений ветеринарной службы	БК не определена	Фактически финансируется бюджетом того уровня, в чем ведении находятся соответствующие учреждения
39	Указ Президента РФ от 12.04.93 №443 "О неотложных мерах государственной поддержки студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования"	Стипендии для студентов и аспирантов вузов	Образование	БК не определена
40	ФЗ от 06.02.97 №27-ФЗ "О внутренних войсках МВД РФ"	Финансирование внутренних войск	Обеспечение безопасности государства	Федеральная
41	Закон РФ от 28.06.91 г. "О медицинском страховании граждан в РФ"	Отчисления на медицинское страхование неработающего насе-	Здравоохранение	БК не определена, фактически финансирование осуществля-

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
		ления за счет субнациональных бюджетов		ется региональными бюджетами
42	Постановление СМ РСФСР от 26.08.65 №994 "Школьники, проживающие в сельской местности"	н/д	Социальная защита населения	Совместная
43	ФЗ от 21.07.97 №118-ФЗ "О судебных приставах"	Финансирование службы судебных приставов	Функционирование федеральной судебной системы	Федеральная
44	Закон РФ от 08.05.94 №3-ФЗ "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Госдумы Федерального Собрания Российской Федерации"	Материально-бытовое обеспечение депутатов Совета Федерации и Госдумы	Обеспечение деятельности Федерального Собрания РФ	Федеральная
45	Приказ Минавтотранспорта РСФСР от 24.12.87 №176 "Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР" (от 12.06.90 N 63)	Дотирование убытков автотранспортных предприятий в связи с установлением льготных тарифов для отдельных категорий населения	Государственная поддержка автомобильного транспорта	Совместная
46	Постановление Правительства РФ от 18.01.92. N 33 "О дополнительных мерах по социальной защите учащейся молодежи"	Финансовая поддержка учащейся молодежи	Образование	БК не определена
47	Постановление Правительства РФ от 24.06.96. N 741 "Об утверждении Положения о стипендиальном обеспечении и других формах социальной	Финансовая поддержка учащейся молодежи	Образование	БК не определена

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
	поддержки студентов государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования"			
48	Постановление правительства РФ от 16.12.92. N 981 "О льготах по оплате проезда в транспорте для учащихся государственных и муниципальных средних специальных учебных заведений, студентов и аспирантов гос. и муниц. высших учебных заведений и научно-исслед. институтов, слушателей подготовительных отделений при государственных и муниципальных высших учебных заведениях"	Финансовая поддержка учащейся молодежи	Образование	БК не определена
49	Указ Президента РФ от 24.12.98 г. N 1638 "О повышении денежного довольствия военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел РФ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ, таможенных органов РФ и денежного содержания сотрудников федеральных органов налоговой полиции"	Материальное обеспечение сотрудников федеральных "силовых" ведомств	Обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти	Федеральная

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
50	Постановление Правительства РФ от 11.08.92 №572 "О компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей"	Компенсация расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей	Социальная защита населения	Совместная
51	Постановление Правительства от 28.02.96 №213 «О надбавках за продолжительность непрерывной работы медицинским работникам, занимающим по совместительству штатные должности в организациях здравоохранения и социальной защиты населения»	Материальное обеспечение медицинских работников	Здравоохранение	БК не определена
52	ФЗ от 28.03.98 №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»	Материально-бытовое обеспечение военнослужащих	Национальная оборона	Федеральная
53	Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22.06.93 N5487-1	Финансирование здравоохранения	Здравоохранение	БК не определена
54	Уголовно-процессуальный кодекс «Исправительно-трудовой Кодекс» с 01.07.97	Финансирование уголовно-исполнительной системы	Исполнение уголовных наказаний системы	БК не определена
55	ФЗ от 26.11.98 №175-ФЗ «О социальной защите граждан РФ, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на ПО «Маяк» и сбросов радиационных отходов в реку Теча»	Льготы и компенсации для граждан РФ, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на ПО «Маяк» и сбросов радиационных отходов в	Социальная защита населения	Совместная

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
		реку Теча		

№	Название нормативного акта	Сущность расхода	Вид расхода	Сфера расходной компетенции
56	Постановление ВС РФ от 27.12.91 №2123-1 "О распространении действия Закона РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" на граждан из подразделений особого риска"	Льготы и компенсации для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" на граждан из подразделений особого риска	Социальная защита населения	Совместная
57	Закон РФ от 09.10.92 №3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре"	Содержание учреждений культуры	Культура	БК не определена, фактически финансирование осуществляется бюджетом того уровня, в чем ведении находятся соответствующие учреждения

Глава 3. Тенденции в распределении финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета в 1992-2001 годах

Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации является одним из основных элементов системы межбюджетных отношений. В этой главе мы остановимся на обзоре и анализе основных тенденций в распределении федеральной финансовой помощи бюджетам регионов, начиная с 1992 года.

Рассмотрим совокупный объем финансовой помощи из федерального бюджета в 1992–2000 годах (см. Таблицу 1). Из данных, представленных в таблице, видно, что общий объем перечисляемых в субъекты Федерации средств в течение рассматриваемых девяти лет колебался в достаточно широких пределах: от 1,37% ВВП в 1999 году до 3,4% ВВП – в 1994 году. При этом можно отметить, что значительные колебания объема финансовой помощи регионам были в основном обусловлены изменениями в объеме средств, направляемых по таким каналам, как "средства, перечисляемые в рамках взаимных расчетов", "субвенции" и остальные виды нерегулярной финансовой помощи. В противоположность показателю совокупного объема финансовой помощи, колебания которого сложно объяснить экономическими причинами (скорее, они объясняются политической ситуацией в каждый период), структура федеральной финансовой помощи демонстрирует более объяснимые тенденции. Так, после 1995 года наблюдается рост доли трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов в общем объеме финансовой помощи субъектам Федерации – после введения данного вида финансовой помощи в 1994 году, когда общая сумма трансфертов была сравнительно невелика и составила 10% (причина столь низкой доли трансфертов может быть той, что собственно финансирование трансфертов началось с середины 1994 года³³).

³³ Ввиду событий осени 1993 года, законопроект "О федеральном бюджете на 1994 год" был окончательно одобрен Государственной Думой лишь 24 июня 1994 года и вступил в действие, начиная с 1 июля 1994 года.

В 1995 году наблюдается значительный рост доли трансфертов из ФФПР в общем объеме выделенной из федерального бюджета финансовой помощи регионам (до 64%). По существу, 1995 год следует считать первым годом полноценного существования такого вида финансовой поддержки регионов, как трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, т.к. впервые в рамках бюджетного процесса, предусмотренного новой российской Конституцией, Министерством финансов был подготовлен расчет распределения трансфертов из ФФПР, которое впоследствии было утверждено Государственной Думой в составе закона о федеральном бюджете на 1995 год. Однако необходимо указать на то, что высокая доля трансфертов из ФФПР в общем объеме финансовой помощи лишь частично объясняется тем, что формализованно распределенные трансферты в данный период стали преобладающим видом финансовой помощи. Принятое годом ранее решение о том, что основным источником средств для межбюджетного выравнивания должны являться трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов, в 1995 году в большой степени соблюдалось федеральными властями, но при этом необходимо учитывать предоставленную в том же году возможность финансирования трансферта из ФФПР в виде зачета поступлений налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет с территории региона. Из Таблицы 1 видно, что в 1995 году наблюдалась максимальное за весь период наблюдений значение доли трансфертов за счет федеральной доли налога на добавленную стоимость в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам (17%).

В 1996-1997 годах можно видеть некоторое снижение доли трансфертов из ФФПР в общем объеме финансовой помощи. Такое снижение произошло по двум причинам: в 1996 году произошел рост доли средств, выделенных субъектам Федерации в виде средств, переданных в рамках осуществления взаимных расчетов (до 35% всей финансовой помощи), а для 1997 года характерно финансирование региональных бюджетных расходов в виде выделенных из федерального бюджета бюджетных ссуд (около 25% всех переданных в регионы средств)³⁴.

³⁴ Выделенные в 1997 году федеральные бюджетные ссуды субъектам Федерации можно рассматривать как федеральную финансовую помощь, т.к. перечисленные в этот период регионам средства на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы не были возвращены федеральному бюджету, и по ним были предоставлены многочисленные отсрочки и рассрочки (подробнее см. И.Трунин *"История развития межбюджетных отношений в Российской Федерации"*, СЕРРА, Москва, 2000

Ужесточение политики федеральных властей по отношению к финансированию финансовой помощи в 1998 году³⁵ привело к росту доли трансфертов из ФФПР в федеральной финансовой помощи. Следует отметить, что вместе с ростом доли трансфертов из ФФПР в структуре федеральной финансовой помощи наблюдалось снижение трансфертов, выделяемых в счет зачета федеральной доли НДС (как в абсолютных, так и в относительных значениях). Впоследствии, в 1999 и 2000 годах, сумма выделенных из федерального бюджета трансфертов стабилизировалась на уровне 0,98% ВВП, а их доля в структуре федеральной финансовой помощи составила, соответственно, 71% и 67%.

Таким образом, в отношении структуры финансовой помощи из федерального бюджета можно сделать следующие выводы. В течение 1992-2000 гг. основными источниками финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации со стороны федерального бюджета являлись:

- субвенции (средства, направляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации целевым назначением), которые были основным видом федеральной финансовой поддержки субъектов в 1992 году (53%). Необходимо указать на рост доли субвенций в структуре финансовой помощи в 1999 год (до 14%), однако начиная с этого года в виде субвенций распределялись средства на федеральную поддержку северного завоза (рассчитанные по методике, аналогичной методике распределения ФФПР), а также иные виды целевой финансовой помощи, входящей в состав трансферта из ФФПР;

- средства, переданные субъектам Российской Федерации, в рамках осуществления взаимных расчетов (канал безвозмездной передачи регионам финансовых средств, распределяемых в ходе исполнения федерального бюджета, на цели текущей финансовой поддержки) – оставались одним из основных видов финансовой поддержки в 1992–1998 годах, однако наибольшая доля средств, выделяемая регионам по данному каналу характерна для 1993–1994 гг. (72% и 74% соответственно);

- трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов (основной вид нецелевой федеральной финансовой поддержки субъектов Федерации, распределяется на основании единой методики) – начиная с 1995 года являются основным каналом передачи финансовых средств субъектам Федерации, доля которых выросла с 10% до 70%.

- в отдельные периоды (1996 и 1997 годы) значительно возрастает доля непогашенных федеральных бюджетных ссуд субъектам Федерации (10% и 25%);

³⁵ См. там же

- в течение всего рассматриваемого периода наблюдался устойчивый рост доли дотаций в общем объеме финансовой помощи из федерального бюджета (средства, перечисляемые из федерального бюджета бюджетам закрытых-административно территориальных образований) – отчасти это объясняется изменением политики по отношению к бюджетам закрытых административно-территориальных образований – начиная с 1998 года происходит постепенное замещение средств, получаемых бюджетами ЗАТО от предоставления льгот по федеральным и региональным налогам, прямыми дотациями из федерального бюджета.

ТАБЛИЦА 1 ОБЪЕМ И СТРУКТУРА ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 1992–2000 ГГ.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Дотации									
% ВВП	0,00%	0,02%	0,09%	0,06%	0,09%	0,13%	0,10%	0,06%	0,16%
% финансовой помощи	0%	1%	3%	3%	4%	5%	6%	4%	11%
Субвенции									
% ВВП	0,79%	0,69%	0,42%	0,12%	0,12%	0,09%	0,02%	0,20%	0,03%
% финансовой помощи	53%	26%	12%	7%	5%	4%	1%	14%	2%
Всего трансферты из ФФПР									
% ВВП	0,00%	0,00%	0,36%	1,17%	1,04%	1,22%	1,12%	0,98%	0,98%
% финансовой помощи	0%	0%	10%	64%	44%	49%	70%	71%	67%
<i>в том числе:</i>									
Трансферты									
% ВВП	0,00%	0,00%	0,36%	0,86%	0,68%	0,86%	1,00%	0,98%	0,98%
% финансовой помощи	0%	0%	10%	47%	29%	35%	62%	71%	67%
Трансферты за счет НДС									
% ВВП	0,00%	0,00%	0,00%	0,31%	0,36%	0,36%	0,12%	0,00%	0,00%
% финансовой помощи	0%	0%	0%	17%	16%	14%	8%	0%	0%
Средства, переданные по взаимным расчетам									
% ВВП	0,61%	1,95%	2,54%	0,42%	0,81%	0,43%	0,36%	0,14%	0,29%
% финансовой помощи	41%	72%	74%	23%	35%	17%	22%	10%	20%
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:									
% ВВП	0,09%	0,03%	0,02%	0,04%	0,23%	0,64%	-0,03%	-0,28%	0,00%
% финансовой помощи	6%	1%	1%	2%	10%	25%	0%	0%	0%
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды									
% ВВП	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
% финансовой помощи	0%	0%	0%	1%	2%	0%	0%	0%	0%
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти									
% ВВП	1,49%	2,70%	3,40%	1,80%	2,30%	2,50%	1,60%	1,37%	1,87%
% финансовой помощи	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты автора

Рассмотрим изменение основных показателей, характеризующих степень финансирования бюджетов субъектов Российской Федерации за счет федеральной финансовой помощи в 1992-2000 годах. В Таблице 2 приведены доли бюджетных доходов субъектов Российской Федерации, сформировавшихся в рассматриваемый период за счет поступлений из федерального бюджета, а также доля соответствующих бюджетных расходов, финансированных за счет федеральной финансовой помощи. Из таблицы видно, что в последние два года зависимость региональных бюджетов в совокупности от федеральной финансовой помощи находится на самом низком с 1991 года уровне (доля поступлений из федерального бюджета в бюджетных доходах в целом по субъектам РФ в 1999-2000 гг. не превышает 9,6%). При этом зависимость региональных бюджетов от федеральной финансовой поддержки, находясь на сравнительно низком уровне в 1992 году, к 1994 году увеличилась практически в два раза, когда доля федеральных средств в доходах и расходах бюджетов субъектов РФ достигла 19%-20%. Впоследствии, в 1995 году наблюдалось достаточно резкое снижение рассматриваемых показателей (до 12,8% региональных бюджетных доходов/расходов), которое было обусловлено введением в действие механизма трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. Однако затем, в 1996 и 1997 годах, одновременно с увеличением объема распределяемых между субъектами Федерации непогашенных бюджетных ссуд, наблюдался рост доли федеральной финансовой помощи в доходных и расходных показателях регионов. Последовавшее в 1998 году ужесточение политики федерального центра в отношении с региональными бюджетами и начало нового этапа реформы межбюджетных отношений привели к снижению зависимости бюджетов субъектов Федерации в целом от федеральной финансовой помощи. Следует также отметить, что отсутствие изменений в доле федеральной финансовой поддержки в региональных бюджетных доходах в 2000 году при увеличении абсолютных объемов средств федерального бюджета, распределяемых между субъектами Федерации, объясняется также ростом собственных доходов региональных бюджетов.

При анализе распределения финансовой помощи субъектам Федерации из федерального бюджета следует обратить особое внимание на задачи распределения данных финансовых ресурсов, а также на степень, в которой система федеральной финансовой поддержки справляется с возложенными на нее задачами. Так, одной из основных задач финансирования региональных расходов из федерального бюджета является снижение степени межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности, т.е. способности

регионов к производству общественных благ, которую можно представить в виде доходов региональных бюджетов в расчете на душу населения. При выполнении системой распределения финансовых ресурсов своих задач дисперсия региональных бюджетных доходов на душу населения, рассчитанная до и после получения финансовой помощи, должна сокращаться, что означает сокращение степени межрегиональной дифференциации с помощью распределения федеральных финансовых средств.

ТАБЛИЦА 2. ДОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В ДОХОДАХ И РАСХОДАХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992-2000 ГГ.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Доля федеральной финансовой помощи в бюджетных доходах субъектов РФ	10,4%	15,2%	19,4%	12,8%	16,2%	16,1%	10,8%	9,6%	9,6%
Доля федеральной финансовой помощи в бюджетных расходах субъектов РФ	11,7%	15,9%	19,8%	12,8%	15,5%	15,2%	10,7%	9,7%	10,1%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Проведенные нами расчеты показывают, что дисперсия показателя «Итого доходы» региональных бюджетов на душу населения, рассчитанная по состоянию до и после получения федеральной финансовой помощи, возрастает при получении федеральных средств. При этом региональные бюджетные доходы с учетом получения федеральных средств превышают аналогичную величину без учета федеральной помощи на 10%-140% в различные периоды. Похожий результат, хотя и с меньшими значениями описанного превышения, был получен при рассмотрении только одного вида федеральной финансовой помощи – трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов (см. Таблицу 3).

Следует отметить, что полученные результаты, которые зачастую интерпретируются как доказательство отсутствия в Российской Федерации выравнивающего эффекта федеральной финансовой помощи, свидетельствуют об увеличении межрегиональной дифференциации лишь в абсолютных значениях региональных бюджетных доходов и расходов. Между тем, как уже говорилось выше, основной задачей межбюджетного выравнивания представляется выравнивание уровня предоставления государственных

услуг, что делает некорректным простое сравнение дисперсии региональных бюджетных доходов до и после распределения федеральной финансовой помощи вследствие того, что в зависимости от конкретных региональных условий один рубль бюджетных доходов может иметь различную производительность с точки зрения финансирования производства бюджетных услуг. По этой причине оценку выравнивающей способности федеральной финансовой поддержки³⁶ следует осуществлять с учетом факторов удельной стоимости государственных услуг в регионах (в таком качестве можно использовать межрегиональный индекс прожиточного минимума), а также потребности в финансировании производства общественных благ (здесь можно использовать индекс бюджетных расходов, с применением которого осуществляется распределение Фонда финансовой поддержки регионов, а также рассчитанные в ходе осуществления проекта *СЕРРА* «Оценка расходных потребностей и налогового потенциала субъектов Российской Федерации» нормативы расходных потребностей в субъектах Федерации).

С целью оценки выравнивающего эффекта федеральной финансовой помощи с точки зрения бюджетной обеспеченности было рассчитано изменение дисперсии ряда региональных бюджетных доходов в расчете на душу населения, скорректированных как на межрегиональный индекс прожиточного минимума (величину, рассчитываемую как отношение среднедушевого прожиточного минимума к средней по Российской Федерации величине), так и на индекс удорожания бюджетных расходов, связанных с изменением стоимости производства общественных благ либо потребности в них (рассчитанного аналогично индексу прожиточного минимума)³⁷.

Первый вариант корректировки (с учетом показателей регионального прожиточного минимума) проводился с целью отражения межрегиональной дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг. Второй вариант учитывает межрегиональную дифференциацию не только стоимости, но также и потребности в оказании региональных бюджетных услуг. Данный вариант корректировки производился как с использованием рассчитанных в работе *Кадочников, Луговой, Синельников, Трунин (2001)* региональных

³⁶ В данном случае под выравнивающей способностью будем понимать способность федеральной финансовой помощи сглаживать межрегиональные различия в обеспеченности бюджетными доходами в расчете на душу населения

³⁷ В целях обеспечения сопоставимости результатов расчетов использовались величины прожиточного минимума и нормативы бюджетных расходов для 1999 года.

нормативов расходных потребностей для 1999 года, так и с использованием индекса расходных потребностей, на основании которого фактически производилась корректировка валовых налоговых ресурсов субъектов Федерации с целью распределения Фонда финансовой поддержки регионов на 2001 год (все расчеты производились по выборке регионов, для которой имеются значения нормативов расходных потребностей).

ТАБЛИЦА 3. ИЗМЕНЕНИЕ ДИСПЕРСИИ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ВЫДЕЛЕНИИ РЕГИОНАМ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Изменение дисперсии региональных бюджетных доходов в расчете на душу населения при выделении финансовой помощи из федерального бюджета									
- ненормированные значения бюджетных доходов	127%	11%	17%	110%	88%	140%	89%	123%	49%
- нормированные по индексу прожиточного минимума (индексу цен)	39%	7%	9%	-24%	3%	-10%	-25%	-12%	-18%
- бюджетные доходы, нормированные по нормативам расходных потребностей	41%	7%	10%	-29%	2%	-10%	-25%	-13%	-18%
- бюджетные доходы, нормированные по индексу бюджетных расходов, применявшемуся при распределении ФФП на 2001 год	-6%	5%	7%	-23%	-17%	-18%	-22%	-23%	-15%
Изменение дисперсии региональных бюджетных доходов в расчете на душу населения при выделении трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов									
- ненормированные значения бюджетных доходов			2%	62%	59%	77%	68%	35%	46%
- нормированные по индексу прожиточного минимума (индексу цен)			2%	-20%	-1%	-11%	-19%	-16%	-16%
- бюджетные доходы, нормированные по нормативам расходных потребностей			2%	-20%	1%	-10%	-17%	-17%	-16%
- бюджетные доходы, нормированные по индексу бюджетных расходов, применявшемуся при распределении ФФП на 2001 год			2%	-22%	-20%	-19%	-19%	-20%	-14%

Источник: Министерство финансов РФ, *Кадочников, Луговой, Синельников, Трунин (2001)*, расчеты автора

Результаты произведенных расчетов показывают, что с 1995 года распределение федеральной финансовой помощи действительно уменьшает межрегиональную дисперсию бюджетных доходов на душу населения, рассчитанную с учетом потребности в финансировании производства общественных благ. При этом данное уменьшение дисперсии наблюдается независимо от способа учета потребности в осуществлении бюджетных расходов. Следует отметить, что выравнивающий эффект (снижение дисперсии) для бюджетных доходов, скорректированных с помощью официального индекса бюджетных расходов, оказался в среднем выше, чем для доходов, нормированных с помощью сделанной в ходе реализации проекта *CEPRA* оценки нормативов расходных потребностей. Данный результат можно объяснить тем, что федеральные власти при распределении финансовой помощи ориентируются на оценки потребности в ней, сделанные Министерством финансов. При этом необходимо также обратить внимание на то, что при корректировке среднедушевых бюджетных доходов на индекс прожиточного минимума изменение дисперсии полученной величины при получении федеральной финансовой помощи оказалось близким к показателям, полученным в результате корректировки региональных бюджетных доходов на индекс бюджетных расходов. Другими словами, применение нормативов бюджетных расходов, рассчитанных в результате работы над проектом *CEPRA*, приводит к результату, аналогичному, с точки зрения отражения межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности, тому, который получается с использованием индекса прожиточного минимума. Также следует отметить, что наибольший выравнивающий эффект отмечен для периодов с максимальными значениями трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов в совокупном объеме федеральной финансовой помощи регионам (1995, 1998 и 1999 годы). Данное явление может быть связано с тем, что этот вид финансовой помощи в большей степени направлен на сокращение межрегиональных диспропорций в бюджетной обеспеченности, чем средства, распределяемые по иным каналам. В то же время на основании результатов расчетов нельзя сделать однозначного вывода о том, что распределение между субъектами РФ только трансфертов из ФФПР приводит к более значительному сокращению межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности, чем распределение совокупного объема финансовой помощи (см. Таблицу 3). Если предположить, что процесс распределения федеральной финансовой помощи регионам проис-

ходит таким образом, что федеральные власти строят свои расчеты, с одной стороны, исходя из критериев выравнивания бюджетной обеспеченности, а с другой – на основании иных соображений, то можно также предположить, что в периоды превалирования такого вида финансовой помощи, как формализовано распределяемые трансферты из ФФПР, федеральные власти ужесточают свою политику также и в области распределения средств, перечисляемых в регионы по иным каналам.

В отношении межрегиональной структуры распределения федеральной финансовой помощи следует отметить, что такое распределение происходило крайне неравномерно. Несмотря на то, что получателями федеральных финансовых средств являлись почти все российские регионы, около 50% ресурсов направлялось в ограниченное число субъектов Федерации, количество которых в зависимости от года составляло от 13 (в 1992 году) до 23 (в 1997 и 1998 годах). Среди регионов, которые получали наибольшую долю федеральной финансовой помощи в различные годы, следует выделить следующие (входили в число максимальных получателей федеральной финансовой помощи в течение 5 и более лет): Хабаровский край, Алтайский край, Краснодарский край, Приморский край, Республика Дагестан, Ставропольский край, г.Москва, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Кемеровская, Московская, Ростовская, Сахалинская, Амурская, Камчатская, Магаданская, Мурманская области. Необходимо указать на то, что приведенные субъекты Федерации не обязательно являются высокодотационными, т.е. находящимися в сильной зависимости от федеральной финансовой поддержки, т.к. доля получаемых средств в бюджетных доходах указанных регионов может быть ниже, чем в регионах с высокой зависимостью от федеральных субсидий.

Рассматривая состав регионов с высокой степенью зависимости от федеральной финансовой помощи (так называемые «высокодотационные» субъекты Федерации), примем, что группа подобных регионов состоит из 20 субъектов Федерации с наибольшими значениями доли региональных бюджетных расходов, финансируемых за счет федеральной финансовой помощи³⁸. Результаты проведенного анализа показывают, что чаще всего в

³⁸ Целесообразность выбора подобного критерия для выделения «высокодотационных» регионов (в отличие от установления предельного критерия, превышение которого приводит к включению субъекта Федерации в категорию высокодотационных) связано с тем, что понятие высокодотационного региона означает его особый статус в системе межбюджетных отношений. Если же при установлении критерия предельной доли расходов, финансируемых за счет федеральной финансовой по-

течение исследуемого периода в число «высокодотационных» регионов попадали такие субъекты Федерации, как Агинский-Бурятский АО, Республика Северная Осетия, Республика Тыва, Тамбовская область, Эвенкийский АО, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Коми-Пермяцкий АО, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Дагестан, Еврейская АО, Корякский АО, Республика Калмыкия, Камчатская область, Чукотский АО, Алтайский край. Нетрудно видеть, что в число регионов, которые получают наибольшие по абсолютному значению объемы федеральных средств, входят лишь три «высокодотационных» субъекта Федерации, выделенных в соответствии с избранным нами критерием.

Таким образом, по итогам анализа совокупного объема федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации можно сделать следующие выводы:

1. На протяжении существования Российской Федерации в качестве независимого государства значительные колебания испытывали как объемы федеральной финансовой поддержки регионов, так и структура передаваемых бюджетам субъектов Федерации финансовых ресурсов. В последние годы объем финансовой помощи, передаваемой по рассматриваемым каналам, не превышал 1,8% ВВП, а в структуре финансовой поддержки основное место занимают средства, распределяемые в виде трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов.

2. Зависимость региональных бюджетов от федеральных средств в течение рассматриваемого периода также подвергалась серьезным изменениям. Однако в последние годы, частично за счет сокращения общего объема федеральной финансовой поддержки регионов, частично – в результате увеличения собственных доходов консолидированного бюджета субъектов Федерации, доля федеральной финансовой помощи в региональных бюджетных доходах не превышает 10%.

3. Распределяемая между субъектами Федерации финансовая помощь имеет определенный выравнивающий эффект – в частности, получение регионами федеральных средств, начиная с 1995 года, приводит к устойчивому сокращению дисперсии среднедушевых региональных бюджетных до-

мощи, в число высокодотационных регионов, определяемых таким образом, попадет неоправданно большое число субъектов Федерации, такая ситуация будет свидетельствовать лишь о высокой степени вертикальной несбалансированности бюджетной системы.

ходов, скорректированных с учетом потребности в производстве региональных общественных благ.

4. Проведенные расчеты показывают, что распределение финансовой помощи между регионами осуществляется крайне неравномерно (как в расчете на душу населения, так и в абсолютных объемах сумм направляемых в регионы финансовой помощи), что, однако, объясняется как неравномерным размещением населения и производства на территории страны, так и высокой степенью межрегиональной дифференциации потребности в федеральной финансовой помощи. У около 20 субъектов Федерации доходная часть бюджетов в преобладающей степени формируется за счет федеральных средств. Таким регионам можно дать определение «высокодотационных» субъектов Федерации.

Трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов

Трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов в настоящее время являются основным видом нецелевой финансовой помощи субъектам Федерации. Как было показано ранее, начиная с 1994 года, когда был создан ФФПР, доля трансфертов в общем объеме финансовой помощи регионам возросла с 10% до 70%. За период своего существования объем средств, распределяемых в виде трансфертов ФФПР, возрос с 0,36% ВВП в 1994 году до 0,95% – 1% ВВП в 1998 – 2000 годах. Доля указанных трансфертов за тот же период в расходах федерального бюджета увеличилась с 1,55% до 7% – 8%. В разные годы право на трансферт из ФФПР получали от 80 до 64 субъектов Российской Федерации. Закон "О федеральном бюджете на 2001 год" предусматривает выделение трансфертов 70 регионам.

Трансферты из ФФПР распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, а распределение сумм трансфертов между регионами утверждается ежегодно в составе закона о федеральном бюджете на очередной год. В последние три года трансферты из ФФПР распределяются на основании данных о среднедушевом налоговом потенциале субъектов Федерации (рассчитывается на основе налоговой нагрузки на отрасли валового регионального продукта), скорректированных на индекс, характеризующий межрегиональную дифференциацию объективно обусловленных расходных потребностей. После расчета налогового потенциала – т.н. "валовых налоговых ресурсов субъектов Федерации" – средства Фонда финансовой поддержки регионов распределяются следующим

щим образом: трансферты общей суммой 20% ФФП выделяются регионам с целью доведения среднедушевых валовых налоговых ресурсов регионов – получателей трансферта до одного и того же уровня, который определяется в рамках методики эндогенно в зависимости от объема распределяемых средств. Остаток ФФП распределяется между регионами, валовые налоговые ресурсы которых (с учетом полученной первой части трансферта) ниже среднероссийского уровня, пропорционально отклонению от среднего уровня³⁹.

Степень зависимости бюджетов субъектов Федерации от трансфертов из ФФП, выраженная через долю трансфертов в доходах (расходах) консолидированного бюджета субъекта Федерации, снижалась в течение всего периода полноценного функционирования данного вида финансовой поддержки. Так, если по итогам 1995 года за счет средств Фонда финансовой поддержки регионов было профинансировано 8% региональных бюджетных расходов, а региональные совокупные бюджетные доходы были сформированы на 8,2%, то в 2000 году доля бюджетных расходов, источником которых явились трансферты из ФФП, снизилась до 6,8%, а доля бюджетных доходов, полученных в виде трансфертов, уменьшилась до 6,6% (см. Таблицу 4).

Снижение зависимости бюджетов субъектов Федерации в целом от трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов с одновременным ростом доли указанных трансфертов в общем объеме федеральной финансовой помощи, однако, не объясняется улучшением финансового состояния всех субъектов Федерации. Скорее, такая тенденция вызвана как некоторым снижением абсолютного объема ФФП (см. Таблицу 1) и уменьшением количества получателей трансфертов, так и ростом доходов наиболее обеспеченных регионов: если в совокупности для всех субъектов Федерации степень зависимости от средств ФФП за последние годы снизилась, то за счет роста неравномерности распределения трансфертов (дисперсия ряда долей трансфертов в региональных бюджетных доходах возросла в 2000 году в 1,5 раза по сравнению с данными 1995 года) число субъектов Федерации с высокой степенью зависимости от трансфертов возросло – если в 1995 году у 7 регионов бюджетные доходы формировались на 50 и более

³⁹ Подробнее о методике распределения средств ФФП и эволюции развития ее основных положений см. И.Трунин *"История развития межбюджетных отношений в Российской Федерации"*, СЕРРА, Москва, 2001

процентов за счет средств ФФПР, то по итогам 2000 года число таких регионов возросло до 11.

ТАБЛИЦА 4. ЗАВИСИМОСТЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ОТ ТРАНСФЕРТОВ ИЗ ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ В 1994-2000 ГГ.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Доля трансфертов из ФФПР в доходах бюджетов субъектов Федерации	2,0%	8,2%	8,0%	8,5%	7,5%	7,0%	6,6%
Доля трансфертов из ФФПР в расходах бюджетов субъектов Федерации	2,0%	8,0%	7,7%	7,8%	7,3%	7,0%	6,8%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Ранее мы получили результаты, которые свидетельствовали о том, что субъекты Федерации-реципиенты основной части федеральных средств, в большинстве случаев не являются регионами с высокой степенью зависимости от федеральной финансовой помощи. Несколько иная ситуация складывается при анализе структуры распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. Методика распределения ФФПР предполагает, что трансферты в размере 20% совокупных средств Фонда выделяются субъектам Федерации с наименьшим налоговым потенциалом (скорректированным на стоимостную характеристику нормативных расходных потребностей) с учетом средств, полученных при распределении 80% Фонда. Возможно использование данного критерия для определения статуса высокودотационного региона. В этом случае в состав высокودотационных субъектов Федерации входит 33 региона⁴⁰, т.е. несколько меньше половины получателей рассматриваемого вида финансовой помощи. При этом доля трансфертов указанным регионам во все время существования Фонда финансовой поддержки регионов непрерывно возрастала от 45% в 1995 до 63% – в 2000 году (в 2001 году запланировано направить в высокودотационные регионы около 65% средств ФФПР).

Следует отметить, что выделение высокودотационных регионов в соответствии с критерием участия субъекта Федерации в распределении 20% ФФПР имеет свои недостатки с точки зрения выявления фактической зависимости таких субъектов Федерации от финансовой помощи. С одной стороны, такой критерий имеет значение гарантированного федеральным центром уровня реальных (с учетом межрегиональной дифференциации в

⁴⁰ В данную группу включались субъекты Федерации, имевшие право на трансферт из 20% ФФПР как в 2000, так и в 2001 годах.

стоимости и объеме государственных услуг) бюджетных доходов, который естественно распространяется на регионы с наименьшей бюджетной обеспеченностью. С другой стороны, в случае небольшого разброса значений региональных налоговых ресурсов после распределения первой части ФФПР в число получателей второй части трансферта может попасть большинство регионов (с соответствующим "распылением" этой части трансферта между множеством субъектов Федерации), т.к. действующая методика распределения ФФПР не предусматривает ограничительного механизма в этом отношении. Рассмотрим, насколько состав высокодотационных субъектов Федерации, выделенных в соответствии с методикой распределения трансфертов, соотносится с фактическим значением трансфертов для региональных бюджетов.

Из 30 субъектов Федерации с наибольшими долями трансфертов из ФФПР в расходах консолидированных региональных бюджетов в 1999 и 2000 годах только один регион не имел права на выравнивающий трансферт из 20% Фонда (Республика Калмыкия). Остальные регионы входят в число участников процесса межбюджетного выравнивания, которым методикой распределения средств гарантирован минимум бюджетной обеспеченности, т.е. можно утверждать, что цель, поставленная перед вторым этапом распределения средств, – поддержка высокодотационных (депрессивных) регионов – достигается. Учитывая, что между подобными регионами в общей сложности распределяется более половины средств ФФПР, такой результат представляется логичным.

С другой стороны, необходимо обратить внимание на субъекты Федерации, для которых, напротив, характерна низкая степень зависимости от средств Фонда финансовой поддержки регионов. К примеру, в 1999 году для 11 регионов доля трансфертов в финансировании бюджетных расходов оказалась на уровне 5% и ниже. В 2000 году число таких субъектов Федерации снизилось до 9. Однако при размерах указанных регионов (Белгородская, Волгоградская, Ленинградская области и др.) они явились получателями соответственно 24% и 16% всех трансфертов из ФФПР. Очевидно, что усовершенствование методики распределения средств ФФПР, которое бы исключало из числа получателей трансферта регионы с подобными характеристиками, позволило бы повысить эффективность данного вида федеральной финансовой помощи⁴¹.

⁴¹ Необходимо отметить, что процесс совершенствования системы межбюджетных отношений, включающий в себя реформирование методики распределения Фонда

Таким образом, в отношении трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов можно сделать следующие выводы. Во-первых, несмотря на растущее значение данного вида финансовой помощи в общем объеме федеральных средств, передаваемых региональным бюджетам, роль трансфертов в финансировании расходов бюджетов субъектов Федерации в совокупности за время существования ФФП существенно снизилась. Во-вторых, совокупное снижение доли региональных бюджетных расходов, источником финансирования которых явились средства ФФП, происходит одновременно с перераспределением трансфертов между получателями и сокращением числа субъектов Федерации, имеющих право на получение трансфертов из ФФП. В-третьих, за счет межрегионального перераспределения трансфертов вследствие изменения методики распределения ФФП происходит постепенное смещение межрегиональной структуры распределения трансфертов в сторону субъектов Федерации с наименьшей бюджетной обеспеченностью, которые в настоящее время получают около 65% всех трансфертов из ФФП.

Прочие виды федеральной финансовой помощи

Как уже говорилось выше, помимо основного вида финансовой поддержки региональных бюджетов – трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, федеральное финансирование бюджетов субъектов Федерации осуществляется и по иным каналам. Речь идет прежде всего о субвенциях, дотациях, средствах, передаваемых в рамках взаимных расчетов, бюджетных ссудах. Часть из перечисленных видов федеральной финансовой помощи носит регулярный характер и предназначена для целевого финансирования отдельных видов региональных бюджетных расходов либо финансирования специфических административно-территориальных образований, часть – распределяется на нерегулярной основе и служит для финансирования регионов в случае чрезвычайных ситуаций или возникновения иных потребностей в дополнительных финансовых ресурсах. Рас-

финансовой поддержки регионов, приводит к постепенному сокращению числа регионов-получателей трансфертов прежде всего за счет субъектов Федерации, чья зависимость от этого вида финансовой помощи невелика. Происходит это в результате перехода к более объективным методам оценки потребности регионов в финансовой поддержке. Вопрос заключается в том, следует ли задавать такое ограничение в явной форме.

смотрим основные тенденции в распределении данных видов федеральной финансовой поддержки регионов.

Дотации. Такой вид федеральной финансовой помощи, как дотации, выделяется отдельной строкой в статье федерального бюджета "Финансовая помощь другим уровням власти" и служит для финансирования расходов бюджетов закрытых административно-территориальных образований, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны РФ и Министерства РФ по атомной энергии. Закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО), согласно Федеральному закону №3297-ФЗ от 14.07.1992 "О закрытом административно-территориальном образовании", признается "имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты <...>, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан".

Следует отметить, что закрытые административно-территориальные образования занимают особое положение в российской налоговой и бюджетной системе, которое характеризуется следующими позициями:

- в доходы бюджета закрытого административно-территориального образования зачисляются все налоги и другие поступления с его территории;

- дополнительные льготы по налогам и сборам предоставляются юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований, соответствующими органами местного самоуправления в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (необходимо отметить, что в последние годы федеральное бюджетное и налоговое законодательство наложило ряд ограничений на возможность властей ЗАТО предоставлять льготы по федеральным налогам);

- дефицит бюджета закрытого административно-территориального образования покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Статьи федерального бюджета, предусматривающие выделение указанных средств, являются защищенными статьями.

Органы власти закрытых административно-территориальных образований до 1998 года имели право без ограничений вводить налоговые льготы по всем видам налогов, в том числе и федеральным, для привлечения пред-

приятий на территорию ЗАТО. Результатом такого положения стало превращение ЗАТО в своего рода внутрироссийские "налоговые гавани", привлекающие предприятия с целью минимизировать налоговые платежи. Начиная с 1998 года такая практика стала сокращаться. В законе о федеральном бюджете на 1998 год было установлено, что все суммы налогов и сборов на территории ЗАТО зачисляются на счета органов федерального казначейства, а предоставление не предусмотренных законодательством налоговых льгот разрешается только в соответствии с утвержденным правительством порядком предоставления таких льгот, который вступил в силу в мае 1998 года. Закон о федеральном бюджете на 2000 год, принятый в конце 1999 года, установил, что право на получение налоговых льгот имеют предприятия, имеющие 90% основных средств и осуществляющие 70% своей деятельности на территории ЗАТО. Кроме того, закон о федеральном бюджете, начиная с 1998 года, устанавливает, что сумма дотаций бюджетам ЗАТО может быть уменьшена на сумму предоставленных органами власти ЗАТО налоговых льгот.

Налоговый режим в закрытых административно-территориальных образованиях был подвергнут дополнительному ужесточению в 2001 году. Несмотря на то, что как и в 1999 году, закон о федеральном бюджете РФ приостанавливает действие положений Бюджетного кодекса, в соответствии с которыми органы власти ЗАТО вправе изменять налоговые ставки и вводить налоговые льготы по региональным и местным налогам только в соответствии с законодательством субъекта Федерации, на территории которого они расположены, возможности изменения налоговых ставок и налоговых льгот властями ЗАТО остаются в существенной степени ограниченными. Закон о федеральном бюджете на 2001 год особо оговаривает, что суммы федеральных налогов и сборов с территории закрытого административно-территориального образования зачисляются в доходы федерального бюджета в порядке, аналогичном действующему для всех субъектов Федерации, а поступления региональных и местных налогов, а также доходы от налога на пользователей автомобильных дорог поступают в бюджеты ЗАТО⁴². Фактически приведенные нормы означают, что федеральное законодательство приравнивает ЗАТО по своему бюджетному и налоговому статусу к субъекту Федерации. При этом необходимо отметить, что в отличие от 1999 года, это сделано без каких-либо исключений (закон «О федеральном бюджете на 2000 год» предусматривал аналогичные положения

⁴² См. статью 52 закона «О федеральном бюджете на 2001 год»

для всех ЗАТО за исключением тех, на территории которых находятся федеральные ядерные центры – в бюджеты таких двух ЗАТО в 2000 году зачислялись все налоги и сборы, поступающие с территории ЗАТО). Важным положением закона о федеральном бюджете на 2001 год является также введение ограничения на предоставление властями ЗАТО налоговых льгот: особо оговаривается, что из всех федеральных налогов органы власти ЗАТО вправе устанавливать дополнительные льготы только по налогу на прибыль в части ставок и в пределах сумм, поступающих в бюджеты ЗАТО.

Как уже было отмечено выше, федеральный бюджет предоставляет средства бюджетам закрытых административно-территориальных образований на покрытие разрыва между расходами и доходами, причем данные средства перечисляются как через бюджеты субъектов Федерации, на территории которых находятся ЗАТО, так и напрямую бюджетам ЗАТО. Однако единой методики расчета дотаций бюджетам ЗАТО не существует. Также следует отметить, что средства, передаваемые в виде дотаций ЗАТО, не могут быть в полной мере отнесены к категории нецелевых, т.к. в их составе с 1999 года отдельной строкой выделяются суммы на капитальные вложения, а также субсидия на отселение из ЗАТО.

Описанные выше изменения в налоговом статусе закрытых административно-территориальных образований обусловили рост дотаций как в абсолютных значениях, так и в структуре финансовой помощи регионам. Вследствие того, что рассматриваемые дотации направляются напрямую бюджетам-получателям финансовой помощи, которые не входят в состав региональных бюджетов, анализ межрегиональной структуры распределения дотаций представляется не только трудноосуществимым, но и нецелесообразным.

Субвенции. В соответствии с российским законодательством к субвенциям относится финансовая помощь, направляемая в нижестоящие бюджеты целевым образом на финансирование определенных видов расходов. В различные годы по статье "Субвенции" проходили различные виды федеральной финансовой помощи. В 1992–1993 годах по данной статье распределялся существенный (до половины) объем федеральной финансовой помощи регионам (рассчитываемый на неформализованной основе и фактически расходуемый нецелевым образом). В 1994–1998 годах статья расходов федерального бюджета "Субвенции" содержала перечисления лишь одному региону – городу Москве – на компенсацию расходов, связанных с исполнением функций столицы Российской Федерации. В 1999 году, в виде субвенций распределялись средства на поддержку досрочного

завоза товаров в регионы, имеющие на своей территории районы с ограниченной транспортной доступностью, в 2000 году в виде субвенций на финансирование выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, в регионы была перечислена часть трансферта из ФФПР, направленная на компенсацию потерь, связанных с переходом к новой методике распределения трансфертов.

В связи с различным наполнением понятия "субвенции" в различные годы анализ тенденций в распределении данного вида финансовой помощи представляется малоинтересным, т.к. в этом случае не будет обеспечиваться сопоставимость значений для разных лет, а большую часть рассматриваемого периода финансовая помощь была сконцентрирована в единственном субъекте Федерации. Поэтому, с нашей точки зрения, следует остановиться на таком важнейшем виде федеральной финансовой поддержки регионов, как федеральное финансирование досрочного завоза товаров в районы с ограниченной (по времени года) транспортной доступностью.

Данный вид финансовой помощи используется для обеспечения досрочной доставки нефтепродуктов, топлива и продовольствия в труднодоступные районы в период навигации или иного способа доступа в указанные районы. В целом за счет федеральных средств покрывается около 10% совокупных региональных затрат на финансирование "северного завоза", однако зависимость отдельных регионов от федеральной финансовой поддержки северного завоза достаточно высока. Средства на поддержку северного завоза направляются региональным властям, которые проводят открытые тендеры на поставку товаров и распределяют средства между транспортными организациями.

Средства, выделяемые из федерального бюджета на поддержку "северного завоза", остаются одной из существенных статей расходов на финансовую помощь регионам на федеральном уровне, несмотря на то, что объем средств федерального бюджета, выделенных на финансирование северного завоза, в течение последних девяти лет значительно снизился. Так, если в 1992 году на поддержку "северного завоза" из федерального бюджета было выделено около 200 млрд. руб. или 1,1% ВВП (5,1% расходов федерального бюджета), то по итогам 1997 года указанная величина составила 3,5 млрд. руб. в деноминированных рублях (0,13% ВВП, 0,86% расходов). По итогам 1999 года на эти цели было выделено порядка 3 млрд. руб. или около 0,07% ВВП (0,45% расходов федерального бюджета), закон о бюджете на 2000 год предусматривает выделение регионам на поддержку «северного завоза» 3 млрд. руб. (0,056% ВВП, 0,35% расходов), а закон о федеральном бюджете-

те на 2000 год выделяет на эти цели 6,65 млрд. руб. (0,086% ВВП, 0,56% расходов).

Отдельно следует остановиться на таком виде финансирования северного завоза, как выдача бюджетных ссуд на доставку продукции. В 1994-1995 годах из федерального бюджета была профинансирована не только транспортная составляющая поставки топлива и нефтепродуктов, но и закупка данных товаров, для чего из федерального бюджета были выделены бюджетные ссуды на сумму 1,2% ВВП в 1994 году и 0,5% ВВП – в 1995 году. Впоследствии, когда региональные власти оказались не в состоянии возратить указанные суммы, было принято решение о передаче данных средств в управление органам власти субъектов Федерации с учетом начисленных процентов. В частности, в 1999 году в управление регионам была передана сумма, эквивалентная 0,5% ВВП. В последние годы часть переданных в управление средств была списана, а часть регионов (в основном с высокой бюджетной обеспеченностью) перечислила в доход федерального бюджета переданные средства.

Средства, передаваемые субъектам Федерации в рамках осуществления взаимных расчетов. Одним из значительных по объему каналов передачи средств федерального бюджета на региональный уровень являются взаимные расчеты, в рамках которых передаются федеральные средства на компенсацию дополнительных расходов бюджетов регионов, связанных с принятием решений федеральных органов власти (например, на обеспечение выплат в соответствии с Федеральным законом "О ветеранах"), расходов по передаче ведомственного жилого фонда на баланс местных администраций и прочих расходов бюджетов регионов, в том числе возникающих в процессе исполнения бюджета кассовых разрывов. Статья, по которой распределяются средства, в рамках взаимных расчетов, является одной из немногих статей федерального бюджета, объем которой не устанавливается в законе о федеральном бюджете и распределение которой между регионами-получателями не утверждается Государственной Думой и Советом Федерации. В разные периоды новейшей истории России получателями средств, передаваемых по взаимным расчетам, являлись все субъекты Российской Федерации. Как видно из Таблицы 1, рассматриваемый вид финансовой помощи составлял от 2% ВВП (50%-70% федеральной финансовой помощи) в начале 1990-х годов, когда взаимные расчеты являлись (наряду с субвенциями) основным видом финансовой поддержки регионов, до 0,2%-0,4% ВВП (10%-20% общего объема федеральной финансовой помощи) в последние годы.

Зависимость бюджетов субъектов Федерации от средств, перечисляемых из федерального бюджета в рамках осуществления взаимных расчетов, выраженная в виде доли указанных средств в региональных бюджетных доходах и расходах, представлена в Таблице 5. Из Таблицы видно, что в целом по Российской Федерации зависимость региональных бюджетов от рассматриваемого вида финансовой помощи постепенно снижалась и в последнее время за ее счет формируется 1,5%-2% региональных бюджетов. Анализ зависимости регионов от средств, выделяемых по взаимным расчетам, показывает существенную неустойчивость этого показателя – при анализе данных за последние 6 лет невозможно, как в случае трансфертов из ФФПР, выделить группу регионов, устойчиво зависящих от данного вида финансовой помощи, хотя в отдельные годы доля взаимных расчетов в расходах для некоторых регионов составляла до 20%. Аналогичное и для межрегионального распределения данного вида финансовой помощи – не представляется возможным выделить для последних 6 лет устойчивую группу регионов, которые получают основной объем средств, распределяемых подобным образом.

ТАБЛИЦА 5. ЗАВИСИМОСТЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ОТ СРЕДСТВ, ПЕРЕЧИСЛЯЕМЫХ В РАМКАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВЗАИМНЫХ РАСЧЕТОВ В 1992-2000 ГГ.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Доля средств, перечисляемых в рамках взаимных расчетов в бюджетных доходах	6,4%	14,1%	15,7%	4,8%	7,3%	5,2%	4,5%	1,4%	1,9%
Доля средств, перечисляемых в рамках взаимных расчетов в бюджетных расходах	6,9%	15,4%	16,3%	4,7%	7,0%	4,8%	4,4%	1,4%	2,0%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Такие результаты вместе с неформализованным характером распределения указанных средств представляют рассматриваемый вид финансовой помощи как крайне неэффективный, распределяемый в соответствии с субъективными критериями. В этой связи представляется неблагоприятным рост в 2000 году как общего объема средств, передаваемых по взаимным

расчетам, его доли в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам, так и степени зависимости региональных бюджетов от данного вида федеральной финансовой помощи.

Бюджетные ссуды. В форме бюджетных ссуд на возвратной основе предоставляются средства федерального бюджета на компенсацию кассового разрыва при исполнении бюджетов субъектов Федерации, а также на иные цели (в частности, в конце 1997 года в рамках кампании по ликвидации задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы в виде бюджетных ссуд были выделены значительные суммы на эти цели). Особенностью данного вида финансовой поддержки является его возвратный характер, т.е. по итогам года сумма операций по бюджетным ссудам может принимать как положительный, так и отрицательный знак (регион может выступать как чистым получателем федеральных ссуд, так и чистым плательщиком ранее взятых средств). По этой причине федеральные бюджетные ссуды имеет смысл включать в федеральную финансовую помощь только в случае устойчивого положительного сальдо расчетов по ним в течение нескольких лет, т.е. в ситуации, когда федеральный центр использует этот механизм в качестве инструмента безвозмездной финансовой поддержки путем предоставления отсрочек и рассрочек по выплате предоставленных ссуд, или предоставления новых ссуд.

Подобная ситуация наблюдалась в Российской Федерации в 1992-1997 годах. Однако, начиная с 1998 года, политика федеральных властей в отношении данного вида финансовой помощи значительно ужесточилась: если в 1997 году с помощью полученных субъектами Федерации чистых ссуд из федерального бюджета было профинансировано около 2,5% региональных бюджетных расходов (по регионам, осуществлявших расчеты с федеральным бюджетом по ссудам – 3,4%), то в течение 1998-1999 гг. данный показатель представлял собой отрицательную величину, т.е. региональные бюджеты в большей степени расплачивались по ранее взятым ссудам, чем привлекали новые средства.

Следует отметить, что в отношении устойчивости как межрегиональной структуры распределения федеральных бюджетных ссуд, так и зависимости региональных бюджетов от данного вида финансовой помощи, наблюдается ситуация, аналогичная ситуации, складывающейся в отношении средств, распределяемых в рамках взаимных расчетов (а именно – устойчивость данных показателей крайне низка). По этой причине представляется нецелесообразным проведение детального анализа основных

тенденций распределения этого вида федеральной финансовой поддержки субъектов Федерации.

* * *

По итогам анализа прочих видов федеральной финансовой помощи субъектам Федерации (которые в совокупности составляют около 30% федеральных средств, передаваемых в регионы и за счет которых финансируется около 3% региональных бюджетных расходов) следует отметить, что большое их число, а также неформализованный характер распределения, требуют пересмотра подходов к федеральному финансированию некоторых видов субнациональных бюджетных расходов. Так, неочевидна необходимость существования такого вида финансовой помощи, как средства, распределяемые в рамках взаимных расчетов. Необходима формализованная методика распределения дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований, основанная на объективных критериях потребности в финансовых средствах. Реформирование системы федеральных бюджетных ссуд должно заключаться в установление перечня целей и условий выдачи заемных средств.

Косвенные виды федеральной финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

Выше были рассмотрены каналы предоставления федеральной финансовой помощи регионам, которые выделяются в федеральном бюджете как прямая финансовая поддержка субнациональных бюджетов. Вместе с тем, существует ряд видов финансовых потоков из федерального бюджета, которые также могут быть рассмотрены как финансовая поддержка регионов. Речь идет прежде всего о федеральных программах развития регионов, дотациях из федерального дорожного фонда территориальным дорожным фондам, а также (в некоторой степени) расходах федерального бюджета на территории регионов.

Такой вид расходов федерального бюджета, как расходы на осуществление федеральных программ развития регионов, можно отнести к финансовой поддержке регионов, т.к. выделяемые таким образом из федерального бюджета финансовые ресурсы расходуются на территории субъектов Федерации, формируют налоговую базу региональных бюджетов, а также

являются по сути бюджетозамещающими расходами по отношению к региональным бюджетам. Основным назначением федеральных целевых программ является решение конкретных задач в области развития отдельных регионов (в сфере образования, здравоохранения и культуры), строительства или реконструкции объектов социальной или культурной сферы на территории регионов, поддержки отдельных групп населения или народов, проживающих на территории одного или нескольких регионов и т.д. Решение об учреждении федеральной программы развития региона принимается Правительством РФ, а объем выделяемых в рамках программы средств определяется в результате согласований между Министерством финансов и региональными властями. Особенностью финансирования федеральных программ развития регионов является выделение средств напрямую получателям, минуя региональные бюджеты. Также следует отметить, что до настоящего времени расходы на реализацию федеральных программ развития регионов не выделяются в отчетности об исполнении федерального бюджета отдельной строкой.

Начиная с 2000 года средства, направляемые на цели реализации программ развития регионов, выделяются из специально созданного в разделе федерального бюджета "Финансовая помощь другим уровням власти" Фонда регионального развития. Закон "О федеральном бюджете на 2001 год" предусматривает ассигнование средств на реализацию 42 федеральных программ развития регионов, а общая сумма выделенных на эти цели средств составляет 3,3 млрд. руб. (0,3% федеральных бюджетных расходов).

Особой формой финансовых взаимоотношений между федеральным центром и регионами являются отношения по поводу финансирования строительства и эксплуатации автомобильных дорог. Расходы на производство данного вида государственных услуг осуществляются за счет федерального и территориальных дорожных фондов, которые формируются за счет доходов от некоторых налогов. Территориальные дорожные фонды в большинстве регионов имеют статус целевых бюджетных фондов, федеральный дорожный фонд имел такой статус до 2001 года. Межрегиональное выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется федеральным дорожным фондом в виде дотаций территориальным дорожным фондам, которые распределяются в соответствии с критериями потребности в средствах, определяемыми федеральной дорожной службой (органом, управляющим средствами федерального дорожного фонда). В последние годы сумма средств, распределяемых в виде дотаций территориальным дорожным фондам, снизилась с 0,34% в 1997 году до 0,11% ВВП – в 2000 году.

При рассмотрении вопроса о финансовой поддержке регионов из федерального бюджета необходимо остановиться на расходах федерального бюджета в территориальном разрезе. Очевидно, что фактическое расходование средств федерального бюджета осуществляется на территории конкретных регионов, что позволяет рассматривать их (средства) в качестве способа не прямой финансовой поддержки субъектов Федерации. Так, осуществление федеральных расходов на содержание региональных представительств федеральных органов, на правоохранительную деятельность, национальную оборону, финансирование отдельных объектов федерального значения приводит к увеличению экономической активности в регионе, а следовательно (через рост региональной налоговой базы) – к увеличению доходов бюджетов субъектов Федерации. Необходимо отметить, что существующее законодательство в основном ограничивается распоряжениями о выделении финансирования на конкретные направления расходов или даже на конкретные объекты социальной сферы, однако не существует обоснования общей политики федеральных расходов в регионах и федеральной региональной политики в разрезе конкретных программ социального, политического и экономического развития регионов. Не является общедоступной и статистика расходования средств федерального бюджета в региональном разрезе, вследствие чего не представляется возможным оценить межрегиональную структуру расходовемых средств.

Таким образом, следует выделить существования иных, в дополнение к прямым, каналов федеральной финансовой поддержки регионов. Наиболее прозрачными из них являются дотации территориальным дорожным фондам, однако и они распределяются в отсутствие единой и формализованной методики. Общий объем средств, передаваемых как в виде дотаций из федерального дорожного фонда, так и федеральных программ развития регионов, не превышает 0,2% ВВП. Особого подхода требует планирование и осуществление федеральных расходов в территориальном разрезе, т.к. планирование такой структуры требует учета задач региональной политики.

Система федеральной финансовой поддержки регионов в 2001 году

Закон о федеральном бюджете на 2001 год, одобренный в конце 2000 года, предусматривает создание дополнительного вида федеральной финансовой помощи региональным бюджетам – целевых трансфертов из Фонда компенсаций. Указанный фонд был создан в федеральном бюджете за счет

средств, полученных от централизации поступлений налога на добавленную стоимость, а суммы финансовой помощи из данного фонда распределяются между всеми субъектами Федерации и направляются целевым образом на финансирование некоторых федеральных расходных мандатов, а именно – расходов на финансирование реализации Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Трансферты (дотации) из Фонда компенсаций распределяются между всеми без исключения регионами в соответствии с методикой, учитывающей количество потребителей субсидируемых таким образом бюджетных услуг и получателей социальных трансфертов, а также среднестатистическую стоимость подобных услуг и сумму пособий на получателя. Дополнительную сложность проблеме расчета трансфертов из Фонда компенсаций придает отсутствие до 1 января 2001 года обособленного учета расходов на реализацию федерального закона о государственной поддержке инвалидов в бюджетах субъектов Федерации. Поэтому при распределении Фонда объем трансферта региону основывался на оценке среднероссийского уровня расходов с дифференциацией по регионам. Начиная с 2001 года в соответствии с изменениями, внесенными в бюджетную классификацию, расходы на реализацию Федерального закона «О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации» учитываются отдельно.

Как уже упоминалось выше, источником средств для создания Фонда компенсаций послужили дополнительные ресурсы федерального бюджета, образовавшиеся вследствие полной централизации поступлений налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете. Произведенные нами оценки показывают, что в целом по стране указанное соотношение объема Фонда компенсаций и централизованного НДС соблюдается: запланированный на 2001 объем Фонда компенсаций (41,7 млрд. руб.) лишь незначительно меньше возможных доходов региональных бюджетов по действовавшему в 2000 году нормативу отчислений НДС в бюджеты субъектов Федерации в 15% (43,3 млрд. руб.)⁴³. При оценке соотношения доходов бюджетов субъектов Федерации от налога на добавленную стоимость и дотаций из Фонда компенсаций в региональном разрезе (по данным и в условиях 2000 года) следует заметить, что принятый на 2001 год механизм финансирования некоторых региональных расходов приводит к

⁴³ Оценивался объем прогнозируемых федеральных доходов от налога на добавленную стоимость за вычетом планируемого объема возмещения налога экспортерам.

существенному межрегиональному перераспределению ресурсов. Так, от замены зачисления 15% НДС в бюджеты субъектов РФ на дотации из федерального бюджета в наибольшей степени проиграли регионы с традиционно высоким уровнем бюджетной обеспеченности, такие как города Москва и Санкт-Петербург, Самарская, Свердловская и Пермская области, Республики Татарстан и Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкие автономные округа. В то же время объем ресурсов, направляемых в высоккодотационные субъекты Федерации, существенно увеличился: положительный баланс средств, изъятых из региональных бюджетов вследствие централизации НДС и дополнительно полученных средств в виде дотаций из Фонда компенсаций, принимает максимальные значения (в расчете на душу населения) в таких регионах, как Республики Дагестан, Тыва, Саха, Северная Осетия, Чукотском, Коми-Пермяцком, Усть-Ордынском и Агинском Бурятском автономных округах, Алтайском крае, Амурской, Магаданской и Брянской областях.

При подготовке законопроекта о федеральном бюджете на 2001 году были внесены некоторые изменения в методику распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, что привело к следующим результатам. Во-первых, незначительно выросло количество субъектов Федерации, не являющихся получателями трансферта: в 2001 году их число достигло 19 по сравнению с 18 в предыдущем году (к регионам, не получавшим трансферт, добавились Ненецкий автономный округ, Оренбургская и Белгородская области, а были исключены Московская и Челябинская области). Если рассматривать межрегиональную структуру распределения средств ФФПР в 2001 году, то можно заметить достаточно существенное перераспределение средств, по сравнению с планом предыдущего года. Так, среди наиболее «пострадавших» субъектов Федерации (доля которых в ФФПР уменьшилась более чем на треть) находятся Мурманская, Иркутская, Томская, Астраханская, Новгородская, Кемеровская, Сахалинская, Смоленская, Орловская области, Удмуртская Республика и Республика Карелия. А в наибольшей степени «выиграли» от усовершенствования применявшейся ранее методики (плановая доля в ФФПР увеличилась более чем на треть) такие регионы как Волгоградская, Омская, Курганская, Ленинградская и Кировская области Таймырский автономный округ, Республики Алтай, Саха и Калмыкия, Приморский край, Чувашская и Чеченская Республика. При этом доли в ФФПР для Чеченской Республики и Ленинградской области увеличились более чем в два раза. Вместе с тем, состав крупнейших получателей средств ФФПР не изменил-

ся: в 2001 году около 28% трансфертов (в 2000 году – 24%) приходится на 5 регионов – Ростовскую область, Приморский и Алтайский края, Республики Саха и Дагестан.

Следует отметить, что среди регионов, «выигравших» от усовершенствования методики распределения трансфертов находится больше традиционно низкообеспеченных регионов, чем в числе «проигравших», что говорит о повышении эффективности перераспределения средств, вызванного усовершенствованием методики расчета трансфертов из ФФПР.

Что касается дотаций из Фонда компенсаций, то их распределение также демонстрирует сильную степень межрегиональной дифференциации: расчетная сумма дотации крупнейшему получателю в расчете на душу населения (Республике Ингушетия) более чем в 4,5 раза превосходит размер дотации региону с наименьшим объемом последней (Калининградская область). Если рассматривать структуру распределения средств Фонда, то можно увидеть, что крупнейшим получателем средств Фонда компенсаций является г. Москва (6,1% средств Фонда), а минимальная дотация была выделена Эвенкийскому АО (0,03%). При этом в 20 регионах с максимальной численностью населения (52% от общероссийской численности) оказалось сконцентрировано около 50% средств Фонда компенсаций, что указывает на то, что в целом распределение средств Фонда происходило пропорциональной численности населения в регионе.

При анализе трансфертов из Фонда компенсаций следует обратить внимание на такую статью расходов федерального бюджета, как «дотации бюджетам субъектов РФ на возмещение потерь в связи с изменением объема и порядка формирования Фонда компенсаций», которая составляет около 25% от объема собственно Фонда компенсаций⁴⁴. При этом распределение указанных дополнительных дотаций различается в зависимости от субъекта Федерации: некоторые регионы вовсе не являются получателями данного вида финансовой помощи, в то время как суммы дополнительных дотаций отдельным субъектам Федерации превышают сумму «основного» трансферта из Фонда компенсаций (Ивановская и Воронежская области и Коми-Пермяцкий автономный округ). Принимая во внимание тот факт, что Фонд компенсаций был впервые образован в составе федерального бюджета на 2001 год, можно предположить, что дополнительные трансферты были введены в качестве компенсации регионам за одобрение методики рас-

⁴⁴ См. статью 46 закона «О федеральном бюджете на 2001 год» №150-ФЗ от 27.12.2000

чета трансфертов из Фонда компенсаций, основанной на учете объективных потребностей в расходах, а сами дополнительные трансферты были рассчитаны на основании фактических бюджетных затрат на реализацию субсидируемых федеральных законов в регионах.

Если рассматривать совокупный объем федеральной финансовой помощи субъектам Федерации из Фонда финансовой поддержки регионов и Фонда компенсаций на 2001 год, то следует отметить, что структура ее распределения в целом совпадает со структурой распределения трансфертов из ФФПР (особенно в части наибольших и наименьших получателей средств). С другой стороны, в расчете на душу населения наибольшие объемы финансовой помощи направляются в малонаселенные слаборазвитые регионы страны: Республики Тыва и Алтай, Таймырский, Корякский, Чукотский и Эвенкийский автономные округа, в то время как среди регионов с наименьшими суммами финансовой помощи на душу населения находятся в основном промышленно развитые регионы с высокой бюджетной обеспеченностью.

В соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 годах в составе федерального бюджета на 2001 год были образованы Фонд регионального развития (аккумулирует в себе средства, направляемые в регионы на инвестиционные цели) и Фонд развития региональных финансов (распределяется на осуществление финансовой помощи региональным властям для повышения качества управления государственными финансами в регионах). Однако порядок распределения средств указанных фондов остается крайне неформализованным, т.к. полномочия по определению порядка предоставления и расходования средств указанных фондов предоставлены Правительству РФ, а разработанной методики распределения данных средств не существует⁴⁵.

Таким образом, подводя итог развитию межбюджетных отношений в России в последние годы, следует отметить продолжающуюся формализацию процесса распределения федеральной финансовой помощи, а также стремление к устранению проявлений асимметрии в бюджетном статусе различных субъектов межбюджетных отношений различного уровня. Также необходимо указать на то, что меры, принятые в 2000 году в области налоговой и бюджетной политики, направлены на дальнейшее снижение межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности и перераспределение бюджетных доходов в пользу высокودотационных регионов. Вместе

⁴⁵ См. статью 44 закона «О федеральном бюджете на 2001 год»

с тем, темпы реформирования отношений между бюджетами различного уровня, а также региональных финансов, в 2000 году были ниже необходимых. Несмотря на формальное выполнение большинства задач, поставленных в Концепции реформирования межбюджетных отношений, федеральному правительству не удалось достигнуть необходимой жесткости бюджетных ограничений для властей субъектов Федерации, установить контроль за эффективностью использования ресурсов на региональном уровне, а также добиться необходимого роста формализации межбюджетных отношений. Все эти задачи стоят перед Правительством РФ в рамках реализации программы среднесрочных мер на ближайшие годы.

Литература

1. *Кадочников П., О. Луговой, С. Синельников, И. Трунин "Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации", М., 2001*
2. "Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации", Научные труды №24Р, М., ИЭПП, 2000
3. Трунин И.В., Луговой О.В., Синельников-Мурылев С.Г. "Реформа межбюджетных трансфертов в Российской Федерации", М., ИЭПП (www.iet.ru), 1999

Глава 4. Теоретические аспекты распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями государственной власти

Расходы субнациональных бюджетов и распределение расходных полномочий между уровнями государственной власти

Одной из основных проблем организации системы государственных финансов в многоуровневой структуре государственного управления является проблема распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Более ста лет назад один из основоположников политических исследований в области федерализма *А.Токвиль* предположил, что федеративная система возникла как результат желания совместить в одном государстве различные преимущества, которыми располагают различные нации, проживающие на различных территориях⁴⁶. С точки зрения фискальных взаимоотношений гипотезу Токвиля можно понять как предположение о том, что наличие нескольких уровней государственного управления предоставляет возможность централизации процесса принятия решений в тех областях экономики, где необходимо наличие общенациональной политики, а также возможность принятия решений на местном уровне там, где это оказывается наиболее эффективным.

В работе *R.Musgrave* (1959) гипотеза Токвиля была конкретизирована путем формулирования основных принципов разделения расходных обязательств между уровнями государственной власти. Утверждается, что фискальный федерализм основывается на том, что политика в области предоставления государственных услуг должна различаться между различными субнациональными административно-территориальными образованиями, в то время как цели государственной политики в области перераспределения

⁴⁶ См.: Wallace E. Oates "Federalism and Government Finance" // *Modern Public Finance*, John M. Quigley & Eugene Smolensky (eds), Chapter 5, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994, p.128

доходов и макроэкономической стабилизации требуют закрепления этих функций за национальными (центральными) органами власти⁴⁷.

Высказанные в *Musgrave (1959)* достаточно общие гипотезы о распределении полномочий между уровнями государственной власти, будучи предметом многих дискуссий, сохранили свое значение и на современном этапе развития экономики общественного сектора. Так, всеми признано, что функции разработки и проведения макроэкономической политики должны быть максимально централизованы: практически во всех странах мира полномочия по проведению денежно-кредитной политики принадлежат центральным монетарным властям. Касательно децентрализации фискальной политики можно отметить, что стимулирование совокупного спроса на региональном уровне имеет ограниченные возможности вследствие большой степени открытости региональных экономических систем.

С другой стороны, в некоторых работах утверждалось, что субнациональные органы власти могут осуществлять достаточно успешную стабилизационную политику⁴⁸. Так, внешние макроэкономические воздействия (например, резкое повышение цен на энергоресурсы) имеют различное значение для различных регионов. Органы власти субнационального уровня имеют возможность применять меры с учетом условий региональной специфики, что неосуществимо при регулировании совокупного спроса на национальном уровне. Также субнациональные органы власти имеют возможность создавать специальные стабилизационные фонды для сохранения уровня государственных расходов и налоговых ставок в различные периоды экономического цикла. Однако следует отметить, что возможности проведения децентрализованной политики макроэкономической стабилизации являются ограниченными и основные полномочия в этой области должны принадлежать национальному правительству.

Аналогично, существуют ограничения на возможность проведения децентрализованной политики в области перераспределения доходов. Так, органы власти субнационального административно-территориального образования, активно проводящие политику по перераспределению дохода от обеспеченных к необеспеченным слоям населения, могут столкнуться с притоком в регион низкодоходных групп населения и оттоком обеспечен-

⁴⁷ См.: Richard A. Musgrave "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy", New York: McGraw-Hill, 1959, p.181-182

⁴⁸ См., например.: Edward M. Gramlich "Federalism and Federal Deficit Reduction" // *National Tax Journal*, #40 (September), 1987, pp.299-313

ных домохозяйств⁴⁹. Ряд авторов приводит эмпирические данные, свидетельствующие о подобных последствиях проведения политики перераспределения доходов на субнациональном уровне⁵⁰, также в некоторых работах высказывается предположение, что поддержка низкодоходных домохозяйств является своего рода общественным благом общенационального значения, полномочия по обеспечению которым должны по определению принадлежать национальному (центральному) правительству⁵¹.

Однако чрезмерная централизация полномочий в области перераспределения доходов также не соответствует принципам фискального федерализма. Так, можно предположить, что с уменьшением масштаба административно-территориальной единицы вместе с увеличением информационных возможностей органов власти с точки зрения оценки реальной потребности в финансовой поддержке возрастает эффективность предоставления социальной поддержки низкодоходным домохозяйствам⁵². Таким образом, возможно такое распределение полномочий в области проведения политики перераспределения доходов, когда на уровне центрального (федерального) правительства определяется единая национальная перераспределительная политика, а субнациональные органы власти имеют возможность варьировать степень перераспределения в установленных национальным законодательством пределах⁵³.

Для более полного понимания причин, в зависимости от которых некоторая часть расходных обязательств должна быть передана на нижние уровни бюджетной системы, рассмотрим модели оказания государственных услуг при наличии нескольких равноправных органов власти, управляющих

⁴⁹ Естественно, что подобное утверждение правомерно при отсутствии законодательных ограничений в области перемещения граждан внутри страны и выбора места жительства, и наоборот, — активное проведение субнациональными властями собственной перераспределительной политики может подтолкнуть к введению ограничений на предоставление льгот резидентам других территорий (например, сохранение института “прописки” в г.Москве).

⁵⁰ См.: Charles C. Brown & Wallace E. Oates “Assistance to the Poor in a Federal System” // *Journal of Public Economics*, #32 (April), 1987, pp.307-330

⁵¹ См., например, Helen F. Ladd & Fred C. Doolittle “Which Level of Government Should Assist the Poor?” // *National Tax Journal*, #35 (September), 1982, pp.323-336

⁵² См.: M.V.Pauly “Income Redistribution as a Local Public Good” // *Journal of Public Economics*, #2 (February), 1973, pp.35-58

⁵³ Подробнее об этом см. David King “*Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*”, London: Allen and Unwin, 1984, pp.36-37

самостоятельными бюджетами. Как уже упоминалось выше, одна из основных функций органов власти на субнациональном уровне заключается в распределении местных общественных благ в соответствии с предпочтениями резидентов данного административно-территориального образования. В классической модели функционирования государственных финансов на субнациональном уровне, построенной *C. Tiebout*, поведение индивидуумов сравнивается с процессом выбора наиболее приемлемого товара в виде общественных благ из нескольких вариантов, предлагаемых в различных торговых точках — административно-территориальных образованиях⁵⁴. Как показывает *Tiebout* и ряд последующих исследований в этой области, в идеальном случае такое поведение приводит к результату, в котором полностью реализуются все потенциальные выгоды от децентрализации: как общественный, так и частный секторы экономики предоставляют индивидууму полную свободу в выборе наиболее эффективного уровня потребления каждого блага, причём в роли цены на общественные блага выступают уплачиваемые индивидуумом местные и региональные налоги. До тех пор пока предельная величина уплачиваемых индивидуумом налогов эквивалентна предельным издержкам предоставления общественных благ, равновесие, так же, как и в частном секторе, будет эффективным по Парето⁵⁵.

Из экономической теории государственного сектора известно условие оптимальности обеспечения общественными благами вне контекста многоуровневой бюджетной системы⁵⁶: при существовании агрегированного производственного соотношения между частными и общественными благами

$$F(X, G) = 0,$$

где X — вектор общего объема производства частных благ размерностью $(I \times i)$;

G — общий объем производства общественного блага, потребляемого каждым гражданином, принятого в качестве единицы измерения.

При этом предполагается, что органы власти самостоятельно выбирают уровень G и имеют возможность устанавливать вектор потребления частных благ X^h для каждого домашнего хозяйства h ($h = 1, \dots, H$). Задачей

⁵⁴ См.: Charles M. Tiebout “A Pure Theory of Local Expenditures” // *Journal of Political Economy*, #64, 1956, pp.416-424

⁵⁵ См.: Tiebout (1956), p. 422

⁵⁶ Подробнее см. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. “Лекции по экономической теории государственного сектора”, М.: Аспект Пресс, 1995, стр. 658

органов власти является максимизация индивидуальной функции общественного благосостояния. Тогда, если функцию полезности каждого потребителя в терминах частных и общественных благ можно представить как $U^h(X^h, G)$, то функцию общественного благосостояния можно выразить как $\Psi(U^1, \dots, U^h, \dots, U^H)$. Таким образом, необходимо решить задачу максимизации функции общественного благосостояния Ψ при существовании единственного ограничения в виде производственного соотношения F между частными и общественными благами.

Путем дифференцирования функции Лагранжа $L(X^h, G)$ по каждой из переменных выводятся следующие условия первого порядка:

$$\frac{\partial L}{\partial X_i^h} = \frac{\partial \Psi}{\partial U^h} \frac{\partial U^h}{\partial X_i^h} - \lambda \cdot \frac{\partial F}{\partial X_i} = 0, \text{ для всех } h, i$$

$$\frac{\partial L}{\partial G} = \sum_h \frac{\partial \Psi}{\partial U^h} \frac{\partial U^h}{\partial G} - \lambda \cdot \frac{\partial F}{\partial G} = 0$$

Если мы разделим второе уравнение на первое, то получим основное условие оптимального уровня предложения общественных благ:

$$\sum_h \left(\frac{\partial U^h / \partial G}{\partial X_i^h} \right) = \frac{\partial F / \partial G}{\partial F / \partial X_i},$$

что означает равенство суммы предельных норм замещения (*MRS*) между общественным благом и некоторым частным благом для всех индивидуумов предельной норме преобразования (*MRT*) между общественным и частным благом для всего общества. Модель *S. Tiebout* впервые распространила стандартные условия оптимальности выбора общественных благ на государство, содержащее несколько бюджетных единиц. Несмотря на большую степень условности данной модели, ряд ее базовых положений активно используется в анализе федеральных государственных финансов и в настоящее время, поэтому представляется необходимым подробнее рассмотреть саму модель. Устанавливаются следующие предпосылки:

1. Потребители обладают абсолютной мобильностью и свободны в выборе места проживания. При этом потребитель выбирает для осуществления своей деятельности территорию с наиболее полно удовлетворяющим его уровнем оказания государственных услуг.

2. Предполагается, что потребители обладают всей полной информацией о разнице между доходами и расходами государственного бюджета и соответствующим образом реагируют на изменения этого показателя.

3. Численность административно-территориальных образований достаточно велика.

4. Не принимаются во внимание ограничения, накладываемые на свободу передвижения различными условиями занятости в разных регионах.

5. Оказываемые в регионах государственные услуги не вызывают внешних эффектов (экстерналий).

6. Для каждого набора государственных услуг существует оптимальный размер (численность населения) административно-территориального образования, из бюджета которого финансируется оказание данных услуг.

7. Регион, численность населения в котором ниже оптимального уровня, предпринимает усилия по привлечению новых жителей для понижения средних издержек на производство общественных благ.

При действии данных предпосылок жители государства со сложным административно-территориальным делением сопоставляются с потребителями на рынке частных благ, которые подобно последним, выбирают для проживания наиболее подходящий регион, а желание или нежелание переезжать на новое место жительства позволяет определить спрос на общественные блага.

Из модели оказания государственных услуг на субнациональном уровне следует, что потребитель выбирает для проживания регион, набор оказываемых государственных услуг в котором в точности удовлетворяет его предпочтениям. Однако при ослаблении условия абсолютной мобильности потребителей степень мобильности представляет собой издержки на выявление спроса на общественные блага, поэтому чем ниже степень мобильности, тем, при прочих равных условиях, более далеким от оптимального уровня является распределение ресурсов⁵⁷. Таким образом, государственная политика, направленная на стимулирование мобильности жителей государства и повышение уровня информированности избирателей о состоянии государственного бюджета и уровне предоставления государственных услуг, способствует увеличению эффективности государственных расходов. Кроме того, даже при отсутствии необходимой свободы передвижения наблюдается прирост благосостояния, возникающий вследствие оказания некоторых видов государственных услуг на региональном (местном) уровне

⁵⁷ См.: Tibout (1956), pp. 421-422

в соответствии с предпочтениями населения конкретной территории и не зависящий от наличия свободы передвижения между административно-территориальными образованиями⁵⁸.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что предоставление некоторых видов государственных услуг более эффективно, если оно производится местными органами власти. В этом случае обеспечивается необходимая межрегиональная дифференциация структуры и качества государственных услуг, соответствующая предпочтениям населения того или иного региона, что приводит к общему приросту благосостояния. При этом в рамках приведенных моделей нельзя дать ответ на вопрос о том, полномочия по финансированию каких государственных услуг и в какой степени должны быть закреплены за субнациональными бюджетами. Решение указанной проблемы необходимо искать в большей степени по результатам исследования эффективности государственных расходов в странах с различными вариантами распределения расходных обязательств.

При оценке распределения расходных обязательств между уровнями государственной власти необходимо различать три составные части любого расходного обязательства — законодательное регулирование, финансирование и администрирование⁵⁹. При этом регулирование не поддается количественной оценке, а финансирование и администрирование, хотя и могут быть количественно определены, не отражают полного набора действий органа власти по исполнению расходного обязательства. Отличие показателя финансирования от администрирования государственных расходов заключается в осуществлении межбюджетных трансфертов, где грантодатель часто не имеет административных полномочий по обеспечению государственных услуг. При таком подходе показатель финансирования государственных услуг каким-либо уровнем власти можно определить как все расходы, включая выданные гранты, а показатель администрирования — как

⁵⁸ Подробнее о выгодах от децентрализованного оказания государственных услуг и их количественном измерении см. Wallace E. Oates “*Fiscal Federalism*”, New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972; David F. Bradford & Wallace E. Oates “Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure” // *Redistribution through Public Choice*, ed. H.Hochman & G.Peterson. New York: Columbia University Press, 1975

⁵⁹ См. J.Levin “Measuring the Role of Subnational Governments” // *Public Finance with Several Levels of Government*, ed. by Remy Prud’homme, The Hague: Foundation Journal Public, 1990

расходы за исключением выданных грантов⁶⁰. Таким образом, при анализе распределения расходов необходимо опираться на комплексные показатели децентрализации расходных обязательств, которые должны включать, помимо администрируемых финансовых потоков, показатели финансирования и регулирования.

В мировой практике применяются разнообразные модели распределения расходных обязательств и соответствующих механизмов их финансирования, при этом наличие собственной доходной базы и безусловных нецелевых трансфертов от верхних уровней бюджетной системы свидетельствует о степени автономии региональных и местных органов власти в оказании государственных услуг⁶¹. Однако при этом существуют некоторые виды государственных услуг, которые практически во всех странах закреплены за субнациональными уровнями власти. Речь идет прежде всего об услугах в области жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства территории, локального общественного транспорта, пожарной охраны, охраны правопорядка и т.д., т.е. о таких видах расходов, которые в большой степени вписываются в модель *Tiebout*⁶².

Ниже мы рассмотрим целесообразность закрепления за нижними уровнями государственного управления трех основных видов расходов, структура распределения которых между уровнями государственной власти не представляется настолько очевидной, как в случае иных местных расходов – на социальное обеспечение, образование и здравоохранение. Анализ данных по доле расходов уровней бюджетной системы на указанные расходные статьи показывает, что в большинстве промышленно развитых стран (за исключением США и Великобритании) образование финансируется центральным правительством, в отличие от развивающихся стран, по которым имеется статистическая информация, где расходы на образование и здравоохранение осуществляются в основном из региональных и местных бюджетов⁶³.

⁶⁰ Имеются в виду, прежде всего, нецелевые безусловные гранты, т.к. в случае финансирования расходов с помощью условных трансфертов грантодатель располагает определенной степенью контроля за расходами, осуществляемыми на нижних уровнях бюджетной системы.

⁶¹ См.: Mueller D.C. *"Public Choice II"*, New York: Cambridge University Press, 1989

⁶² См. T.Ter-Minassian, ed. *"Fiscal Federalism in Theory and Practice"*, IMF, Washington, D.C., 1997

⁶³ См.: *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol.13. – Washington, IMF, 1989.

Касательно расходов на социальное обеспечение необходимо отметить, что наряду с функцией перераспределения доходов, они имеют некоторые признаки страхования. Особенно это характерно для развитых стран, где социальные гарантии объединяют пенсии по возрасту, потере источника дохода, включая безработицу, пособия семьям по уходу за ребенком, а также выплаты по социальной помощи. Основным элементом любого страхования, в том числе и социального, подразумевающего выплату страхового покрытия в случае безработицы и потери трудоспособности, является как можно более широкое объединение рисков (*risk pooling*). Вследствие этого, несмотря на то, что региональное или местное обеспечение страховых выплат по возрасту и нетрудоспособности представляется более эффективным с точки зрения низких затрат на получение информации о получателях на местном уровне, механизмы социального страхования по своему происхождению не должны основываться на региональном покрытии страховых рисков, т.е. охват сетью социального страхования должен быть как можно более широким⁶⁴.

Однако в некоторых случаях недостатки полностью централизованного порядка финансирования расходов на социальное страхование превышают указанные преимущества. В случаях, когда необходимо обеспечить строгую адресность социальных субсидий, роль низких издержек на получение информации на местном уровне возрастает, что означает необходимость создания стимулов для выявления действительно нуждающихся в получении субсидии. Однако с другой стороны, при передаче полномочий по управлению расходами на социальное обеспечение на местный уровень необходимо либо сопроводить данные полномочия определенными полномочиями в области мобилизации доходов в фонды социального страхования, либо установить стабильные правила получения финансирования из вышестоящего бюджета. В первом случае не будет выполняться условие общенационального объединения рисков, а во втором – для региональных властей будут создаваться отрицательные стимулы к выявлению получателей социальных субсидий⁶⁵.

⁶⁴ Особенности возрастной структуры населения, природные и экологические факторы могут привести к масштабным социальным выплатам в отдельных регионах при отсутствии таких выплат на других территориях, что потребует дополнительных источников финансирования и неблагоприятное движение ресурсов.

⁶⁵ Подробнее дискуссию на эту тему см. в E.Ahmad, D.Hewitt, E.Ruggiero "Assigning Expenditure Responsibilities" // "Fiscal Federalism in Theory and Practice", T.Ter-Minassian, ed., IMF, Washington, D.C., 1997

Образование представляет собой классический случай конфликта целей и различных уровней государственной власти. Наблюдаются сильные межстрановые различия в том, из какого уровня бюджетной системы финансируется дошкольное, начальное, среднее и высшее образование. Практически во всех развитых странах мира гарантировано бесплатное начальное образование, а во многих развитых странах также бесплатное среднее и сильно субсидируемое государством высшее образование. При этом, образование в первом приближении не удовлетворяет признакам чистого государственного блага: выгодой от получения образования является увеличение человеческого капитала и следовательно, — ожидаемого в будущем личного дохода. Нельзя сказать, что плата за частное образование выше, чем прирост благосостояния общества от получения образования. Тем не менее, низкодходные слои населения не имеют доступа к частному образованию вследствие несовершенства рынка капиталов и информации. По этой причине обеспечение минимальных образовательных стандартов по стране является основным аргументом в пользу перераспределения доходов⁶⁶.

Начальное и среднее образование, как правило, финансируется из бюджетов местных (муниципальных) органов власти, в то время как полномочия по финансированию высшего образования централизованы в большей степени, что необходимо для получения преимуществ от экономии на масштабе. Иногда в странах с большой территорией муниципальное финансирование начального образования является невыгодным вследствие необходимости содержания большого числа малых школ. Однако основными аргументами в пользу местного финансирования начального образования являются следующие аргументы: во-первых, по определению услуги образования должны быть территориально широко распространены, во-вторых, малые по размеру школы обычно обеспечивают более высокий уровень образования, а в-третьих, непосредственное участие родителей учеников в делах школы является фактором, положительно влияющим на качество начального образования⁶⁷. Одновременно стоит отметить, что следствием децентрализации расходов на образование обычно является межрегиональная дифференциация указанных расходов и качества образо-

⁶⁶ См.: Jimenez E., Paqueo V. & Ma. Lourdes de Vera "Does Local Financing Make Primary Schools More Efficient? The Philippine Case", PPR Working Paper WPS 69, Washington: World Bank, 1988

⁶⁷ См. E.Ahmad, D.Hewitt, E.Ruggiero (1997)

вания, что лишь усиливает доходную дифференциацию регионов. Поэтому во многих странах, наряду с децентрализованными расходными полномочиями по финансированию образовательных услуг, установлены минимальные образовательные стандарты, которые должны обеспечивать местные учебные заведения, а возникающие в этой связи необеспеченные расходные обязательства, как правило, подлежат финансированию из центрального бюджета в виде целевых трансфертов.

Здравоохранение представляет собой пример взаимоотношений как частного и государственного секторов в оказании услуг, так и различных уровней власти, по поводу финансирования данных услуг⁶⁸. Так, санитарно-эпидемиологическая служба, профилактические медицинские учреждения, как правило, финансируются и администрируются местными органами власти. Предотвращение распространения инфекционных заболеваний наиболее эффективно, если его финансирование осуществляется верхними уровнями государственной власти. Финансирование лечебных учреждений стационарного типа из бюджетов верхних уровней обусловлено эффектом экономии на масштабах.

Исходя из приведенных соображений о принципах распределения расходных полномочий между уровнями государственной власти, можно сделать вывод, что с точки зрения макроэкономического контроля за состоянием расходов государственного бюджета имеет значение не способ распределения расходных полномочий, а контролирование общего уровня государственных расходов.

Следует отметить, что децентрализованные бюджетные системы с большой долей расходов консолидированного бюджета, приходящейся на бюджеты региональных и местных органов власти, являются более гибкими и часто способны более оперативно реагировать на изменение предпочтений жителей конкретных территорий. Одновременно неразвитость механизмов межтерриториального перераспределения доходов при значительной степени децентрализации расходов может привести к неприемлемой межрегиональной дифференциации доходов.

⁶⁸ См.: Mills A., ed. *"Health System Decentralization: Concepts, Issues and Country Experience"*, Geneva: World Health Organization, 1990

Доходы субнациональных бюджетов и распределение доходных полномочий между уровнями государственной власти

Помимо проблемы распределения расходных функций между уровнями государственной власти и управления, одним из основных вопросов теории фискального федерализма является распределение доходных полномочий между уровнями государственной власти. Изучение международного опыта построения вертикальной структуры налоговых полномочий показывает, что не существует доминирующей стратегии закрепления тех или иных доходных полномочий за определенными уровнями государственной власти. Однако, с другой стороны, теоретические исследования в этой области показывают, что некоторые формы распределения налоговых полномочий могут привести к значительным издержкам, которые понесет общество, как с точки зрения справедливости, так и эффективности⁶⁹.

Экономическая теория государственных финансов утверждает, что при наличии нескольких территориальных образований индивидуумы самостоятельно совершают выбор территории проживания, сопоставляя предельные выгоды от получения общественных благ с предельными издержками достижения указанных выгод. При этом процесс выявления предпочтений индивидуумов с помощью "голосования путем выбора места проживания" при свободе передвижения между территориями приводит к образованию сообществ, состоящих из индивидуумов с примерно одинаковыми предпочтениями. С фискальной точки зрения такая система является оптимальной, а при однородности своих предпочтений резиденты каждого из сообществ оплачивают с помощью налогов или иных платежей стоимость получаемых общественных благ. Даже при введении корректировок на издержки перенаселения, издержки перелива и прочие усложнения модели такая система остается саморегулирующимся механизмом, обеспечивающим оптимальный результат⁷⁰.

Реальная структура многоуровневых государств далека от описанной в классических теоретических моделях. Во-первых, существующие в рамках

⁶⁹ См.: Richard A. Musgrave "Who Should Tax, Where and What?" // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles E. McLure, Chapter 1, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983, pp.2-19.

⁷⁰ См.: James M. Buchanan "An Economic Theory of Clubs" // *Economica*, XXXII (125), February, 1965, pp. 1-14; Roger H. Gordon "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism" // *Quarterly Journal of Economics*, XCVIII, November, 1983, pp. 567-586

федеративных и унитарных государств территориальные образования сформировались под влиянием в первую очередь политико-географических и национальных, а также социально-экономических факторов. При этом нельзя утверждать, что в процессе формирования административно-территориальных образований принимались во внимание вопросы пространственного распределения выгод от получения общественных благ, а также происходила группировка индивидуумов по критерию максимизации собственных выгод и однородности предпочтений.

Рассмотрим возможные варианты закрепления налоговых полномочий за уровнями государственной власти с точки зрения практики осуществления межбюджетных отношений. Термин "распределение налоговых полномочий" в данном случае относится к уровням государственной власти, ответственным за определение ставок и структуры распределения доходов от тех или иных налогов по уровням бюджетной системы, независимо от того, направляются ли указанные налоговые доходы в бюджет этого уровня государственной власти⁷¹.

Следует отметить, что распределение налогов между уровнями государственной власти может следовать принципам децентрализации расходных обязательств, в соответствии с которыми распределительная функция региональных и местных органов власти должна заключаться главным образом в предоставлении государственных услуг напрямую населению административно-территориальной единицы. В общих чертах, существует три варианта закрепления налоговых полномочий за субнациональными органами власти⁷²:

1) За субнациональными органами власти могут быть закреплены полномочия по регулированию всех поступающих с территории, находящейся под их юрисдикцией, налогов. При этом устанавливается, чтобы часть доходов передавалась на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства. Вследствие того, что такой вариант может снизить эффективность межтерриториального перераспределения доходов, а также помешать фискальной стабилизации, он не представляет собой наиболее эффективный метод мобилизации государственных ресурсов и может создать неадекватные стимулы для

⁷¹ См.: J.Norregaard "Tax Assignment" // *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. T.Ter-Minassian. – Washington, IMF, 1997.

⁷² См.: King, D.N. "Local Government Economics in Theory and Practice", London: Routledge, 1992

местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

2) Второй вариант распределения налоговых доходов, прямо противоположный первому, подразумевает закрепление всех налоговых полномочий за национальным правительством и последующую передачу средств нижестоящим органам власти путем грантов или иных трансфертов, а также путем установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам бюджета нижестоящего уровня. Основным недостатком такой системы является полное отсутствие связи между уровнем власти, на территории которого собираются те или иные налоги, и уровнем принятия расходных решений — основной предпосылки создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без существования подобной связи возникает риск «фискальной иллюзии», т.е. риск избыточного финансирования местных расходных потребностей. С другой стороны, вероятность частого и необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы, может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

3) Третьим, промежуточным, вариантом распределения доходных полномочий является закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости — компенсация недостающих доходов путем закрепления долей от регулирующих налогов либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет. Ключевым вопросом при осуществлении подобной схемы распределения доходов является выбор налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), а также федеральных налогов, определенная доля поступлений которых зачисляется в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов). В случае закрепления за нижними уровнями власти налоговых полномочий, что позволяет связывать величину налогового бремени и принимаемые расходные решения, местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями типа "затраты-выгоды", что приводит к повышению экономической эффективности.

Следует отметить, что решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти: скорее, результатом ее решения является спектр различных схем закрепления налоговых

доходов и налоговых полномочий. В Таблице 1 представлены различные виды доходов органов власти нижестоящего уровня.

ТАБЛИЦА 1. ВИДЫ НАЛОГОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ

ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
"Пересекающиеся" (overlapping) налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые) налоги	Ставки и база налога определяется федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численность населения, расходные потребности, доходный потенциал)

Источник: Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, 1997

Из таблицы видно, что налоговые доходы субнациональных бюджетов могут принимать различные формы: собственные доходы, которые полностью зачисляются в бюджет соответствующего органа власти, имеющего право определять ставку налога, а в определенных случаях – оказывать влияние на порядок расчета налоговой базы, и "пересекающиеся" налоги, база которых определена федеральным законодательством для всей территории страны, а субнациональные органы власти вправе самостоятельно устанавливать ставки налога. Подробнее различные способы распределения налоговых полномочий и налоговых доходов при взимании "пересекающихся" и разделяемых налогов, а также экономические последствия такого распределения рассмотрим далее.

Правила распределения налоговых полномочий. Необходимость распределения налоговых полномочий между различными уровнями государственного управления вытекает, во-первых, из наличия общественных благ, производство которых наиболее эффективно на национальном (федеральном) уровне, а во-вторых, — из неэффективности закрепления всех налоговых полномочий за субнациональными органами власти. Так, при наделении властей субнационального уровня правами по регулированию налога на доходы неизбежна налоговая конкуренция между различными

территориальными образованиями, которая приведет к необходимости соблюдения принципа зачисления налоговых доходов в бюджет той территории, где был получен доход. При этом необходимо решить, будет ли облагаться налогом по правилам административно-территориального образования все доходы индивидуума либо фирмы – резидента данного административно-территориального образования независимо от того, на какой территории они получены, либо налогообложение будет производиться по территориальному принципу независимо от происхождения получателя доходов. Помимо препятствий, связанных с определением принадлежности индивидуума и особенно фирмы в рамках единого государства, такая ситуация может привести к созданию внутрисубъектных границ, барьеров для свободного перемещения товаров и ресурсов внутри страны, а также к попыткам экспорта налогового бремени, что представляется крайне нежелательным.

Вопрос о фискальной автономии субнациональных органов власти может рассматриваться отдельно от вопросов администрирования и сбора налогов разными уровнями государственной власти. Важнейшим аспектом проблемы предоставления фискальной автономии субнациональным правительствам с точки зрения налоговой политики является вопрос о том, вправе ли органы власти того или иного уровня бюджетной системы определять налоговые ставки на своей территории. С одной стороны, необходимо ограничить автономию субнациональных органов власти в вопросах определения налоговой базы на уровне административно-территориального образования, т.к. установление дополнительных налоговых льгот и т.д. может привести к искажениям в размещении ресурсов между административно-территориальными образованиями. В случае, если местные органы власти не вправе оказывать влияние на ставки налогов, они не в состоянии изменить уровень оказываемых государственных услуг в соответствии с региональными предпочтениями. В некоторых странах доходы субнациональных бюджетов формируются в основном за счет налогов, взимаемых по ставкам, установленным центральным правительством (например, такие страны с развитой системой разделения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, как Португалия и Германия), или налогов, для которых верхние пределы ставок ограничены общенациональным законодательством.

Важность вопроса о фискальной автономии субнациональных органов власти напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. В случае, если экономическая роль административно-

территориальных образований сводится к практическому осуществлению политики, разработанной на высших уровнях власти, нет необходимости в предоставлении им широкой фискальной автономии. Если же, напротив, ожидается, что субнациональные органы власти будут осуществлять собственные расходные программы, а также независимо определять объем и качество оказываемых на соответствующем уровне государственных услуг, то их неспособность изменять налоговые ставки, а следовательно, и объем бюджетных доходов, является серьезной проблемой, возникающей в результате несоответствия ожиданий, потребностей и пожеланий населения фактическим доходным возможностям властей.

Основные аргументы против предоставления широкой фискальной автономии субнациональным органам власти основываются на повышении риска возникновения межрегиональных или межмуниципальных диспропорций в экономическом развитии, а также в ослаблении контроля за макроэкономической ситуацией в стране со стороны центрального правительства. Простота администрирования, а также экономия на масштабах налогового администрирования также входят в число аргументов сторонников централизованных налоговых систем.

В дополнение к вышесказанному важность проблемы выбора между централизованной и децентрализованной системами регулирования налогообложения обуславливается также и тем, что, как подчеркивают некоторые исследователи⁷³, нельзя утверждать, что бремя налога, введенного на национальном уровне эквивалентно бремени налога, введенного на субнациональном уровне с предоставлением права субнациональным властям изменять налоговую ставку. Аналогично – воздействие на эффективность и равенство налогов, регулируемых различными уровнями власти, будет отличаться друг от друга.

Наделение правом регулировать правила взимания различных налогов сразу нескольких уровней государственной власти порождает проблему оптимального распределения налоговых полномочий между данными уровнями.

Можно выделить два основных подхода к решению проблемы распределения налоговых полномочий между национальным и субнациональными

⁷³ См. McLure, Charles E., Jr. "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962" // *National Tax Journal*, vol.20, #1, 1967 and McLure, Charles E., Jr. "Market Dominance and the Exporting of State and Local Taxes" // *National Tax Journal*, vol. 34, #4, 1981

уровнями власти. Согласно традиционной модели распределения налоговых полномочий⁷⁴, собственная налоговая база (т.е. база тех налогов, которые могут регулироваться на данном уровне) субнациональных властей всегда меньше расходных обязательств, которые субнациональные власти должны нести в соответствии с тем же традиционным подходом. Возникающий в результате такого несоответствия вертикальный дисбаланс бюджетной системы подлежит выравниванию с помощью межбюджетных трансфертов. В рамках традиционного анализа признается, что передача на субнациональный уровень большинства налоговых полномочий создает искажения в межтерриториальном распределении ресурсов, и целью эффективного распределения налоговых полномочий является минимизация подобных искажений. Также в данном случае большое внимание уделяется созданию эффективной с точки зрения выравнивания системы межбюджетных трансфертов.

Вторым, альтернативным, подходом к решению проблемы распределения доходных полномочий является анализ с точки зрения общественного выбора⁷⁵. Согласно этому типу моделей, в государстве с многоуровневой бюджетной системой должно соблюдаться правило соответствия доходных возможностей и расходных обязательств. При этом утверждается, что налоговые полномочия между уровнями государственной власти в большинстве стран распределяются в результате политического процесса, но не экономических расчетов. Согласно данному подходу субнациональные органы власти должны располагать полномочиями по налогообложению наиболее мобильных факторов, т.к. межтерриториальная конкуренция в данном слу-

⁷⁴ См. Richard Musgrave (1983), Roger H. Gordon (1983), Wallace Oates "Federalism and Government Finance" // *Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, ed. by Wallace E. Oates, Cheltenham, U.K.: An Elgar Reference Collection, 1998, John Norregaard (1997), Charles McLure "The Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints" // *Australian Tax Forum*, Vol. 11, pp.153-183

⁷⁵ См. Mancour Olson "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government" // *American Economic Review*, Vol. 59, 1969, pp. 479-487; Walter Hettich and Stanley Winter "A Positive Model of Tax Structure" // *Journal of Public Economics*, Vol. 24, pp. 67-87; Walter Hettich and Stanley Winter "*Democratic Choice and Taxation*", New York: Cambridge University Press, 1999; Geoffrey Brennan and James Buchanan "Normative Tax Theory for a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries" // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles E. McLure, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983

чае позволит избежать негативных эффектов, а налоговые полномочия следует распределять таким образом, чтобы они соответствовали расходным обязательствам.

Рассмотрим принципы распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти согласно описанным подходам к решению данной проблемы. Прежде всего проанализируем основные положения традиционного подхода к распределению налоговых полномочий, которые наиболее полно были изложены *R. Musgrave*⁷⁶.

1) Органы государственной власти среднего и, в особенности, нижнего уровня должны располагать полномочиями по налогообложению наименее мобильных видов налоговой базы. Федеративное (многоуровневое) государство должно решать задачи эффективности использования ресурсов на национальном уровне, что означает необходимость устранения искажающих эффектов межтерриториальной разницы в налоговых ставках на распределение ресурсов. При передаче полномочий по взиманию, к примеру, налогов на доход (база которых сравнительно мобильна) на нижние уровни власти подобная эффективность будет достигаться только при налогообложении дохода по принципу юрисдикции его получателя, т.е. в том административно-территориальном образовании, резидентом которого он является⁷⁷. Как уже упоминалось выше, применение такого принципа требует значительных и не всегда результативных затрат на налоговое администрирование, выражающееся прежде всего в "поиске" и подведении под налогообложение доходов юридического лица или индивидуума, полученных за пределами территории их регистрации.

Решение данной проблемы состоит в установлении единых налоговых ставок (и, по возможности, налоговых льгот) на всей территории страны, несмотря на то, что такое решение снижает степень децентрализации государства. На нижние уровни управления следует передать полномочия по взиманию налогов, база которых в наименьшей степени подвержена межтерриториальной перемещаемости. Такое распределение будет эффективно не только с точки зрения национальных интересов, но также интересов местных органов власти, т.к. немобильная налоговая база уменьшает возможности ее утечки в другие административно-территориальные образования.

⁷⁶ См.: Richard A. Musgrave (1983)

⁷⁷ См.: Roger H. Gordon (1983)

Таким образом, с точки зрения рассматриваемого критерия налоги на доход, а также налоги на потребление целесообразно регулировать на национальном уровне бюджетной системы. Полномочия по регулированию налогов на потребление, а также налогов на заработную плату, можно передать на средний субнациональный уровень управления. А такие налоги, как налоги на имущество, на недвижимость, на землю, эффективнее всего администрируются на субнациональных уровнях, не приводя к снижению эффективности распределения ресурсов на национальном уровне.

2) Прогрессивные налоги на доход физических лиц на субнациональном уровне могут быть установлены только при возможности администрирования "глобальной" налоговой базы на уровне территориального образования. Как уже упоминалось выше, для предотвращения искажений в межтерриториальном размещении ресурсов, доход индивидуума либо фирмы должен облагаться налогом по ставкам и правилам того территориального образования, к которому относится данный субъект (т.е. налоговая база должна быть "глобальной" — независимо от территории получения дохода). При этом если доход был получен на территории иных регионов или муниципалитетов, то налогоплательщику в данном территориальном образовании должен быть предоставлен налоговый кредит, т.к. его доход подлежит налогообложению в ином месте.

Требование о "глобальности" налоговой базы трудно выполнимо с точки зрения администрирования в отношении налога на доход корпораций, но достижимо при налогообложении дохода физических лиц в случае, если административно-территориальные образования достаточно велики, во-первых, чтобы обеспечить ресурсы для администрирования доходов нерезидентов на данной территории и доходов резидентов на иных территориях, а во-вторых, чтобы при невозможности такого администрирования невыполнение требования о "глобальности" налоговой базы не вносило серьезных искажений в межтерриториальное распределение ресурсов.

3) Полномочия по регулированию прогрессивного налогообложения, направленного на достижение целей перераспределения дохода, должны быть закреплены за федеральным (национальным) уровнем власти. Данное правило следует из положения о том, что полномочия по регулированию прогрессивного налогообложения в целом должны принадлежать национальным властям. Если задачей федерального правительства является проведение политики перераспределения доходов на общегосударственном уровне независимо от принадлежности индивидуумов к тому или иному территориальному образованию, то и правила прогрессивного налогообло-

жения, служащего этим целям, должны быть едиными на территории всего государства.

При передаче полномочий по проведению политики перераспределения дохода на субнациональный уровень неизбежно возникновение более или менее благоприятных юрисдикций для групп населения с различными доходами. При этом каждый индивидуум будет выбирать для себя место проживания с точки зрения проводимой там политики по перераспределению дохода. Такое положение приведет к значительному росту издержек на достижение эффективности, а впоследствии — к отказу от перераспределения дохода.

4) Полномочия по регулированию налогов, способных выполнять стабилизационную функцию, должны быть закреплены за национальными властями, в то время как субнациональные налоги должны быть циклически устойчивыми. Использование инструментов фискальной политики для целей экономической стабилизации является преимущественной функцией национальных властей. В многоуровневой системе государственной власти использование стабилизационных механизмов на субнациональном уровне приводит к значительным потерям, что минимизирует контроль за совокупным спросом. Кроме того, национальное правительство имеет приоритет в использовании механизмов кредитной и долговой политики. Таким образом, эффективными субнациональными налогами являются налоги, поступления которых обладают высокой степенью устойчивости к циклическим колебаниям (налоги на имущество и налоги на потребление), в то время как налоги с встроеной гибкостью к циклическим колебаниям (налоги на доход физических и юридических лиц) должны быть приоритетом национальных властей.

5) В случае если налоговая база неравномерно распределена по территории страны, полномочия по ее налогообложению должны принадлежать национальным властям. Очевидно, что значительная наделенность природными ресурсами может позволить субнациональным властям оказывать государственные услуги по низким "налоговым ценам" (т.е. за счет относительно низкого уровня налогообложения), что может привести к неэффективному использованию ресурсов⁷⁸. Таким образом, полномочия по нало-

⁷⁸ См.: Peter Mieszkowski "Energy Policy, Taxation of Natural Resources and Fiscal Federalism" // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles E. McLure, Chapter 6, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983, pp. 129-145

гообложению природных ресурсов, неравномерно распределенных по территории страны, должны принадлежать центральному правительству, даже если данное утверждение входит в противоречие с первым из приведенных правил распределения доходных полномочий, которое предписывает наделять различные уровни власти налоговыми полномочиями в соответствии с мобильностью соответствующих налоговых баз.

б) Целевые налоги на пользователей общественных благ, а также платежи за пользование общественными благами применимы на всех уровнях государственной власти. Полномочия по регулированию указанных видов налогов и платежей должны принадлежать различным уровням государственной власти в зависимости от характера совокупности получателей соответствующих общественных благ.

Как видно из приведенных выше правил распределения налоговых полномочий между различными уровнями власти одни и те же налоги могут вводиться несколькими уровнями, при этом нельзя исключить одновременное взимание одинаковых налогов органами власти различного уровня. Существует несколько способов одновременного регулирования налогов властями разного уровня.

Во-первых, как самое простое решение, возможно совместное использование одной и той же налоговой базы. При разумном налоговом регулировании совместное использование налоговой базы значительно упрощает налоговое администрирование и приводит к сокращению соответствующих издержек. Однако избыточное налогообложение одной и той же базы может привести к потерям эффективности, которые будут выше, чем при более равномерной налоговой системе. К примеру, несогласованное применение прогрессивных налоговых ставок может привести к ситуации, когда предельные налоговые ставки будут превышать 100%.

Во-вторых, для достижения цели эффективного взимания налога различными уровнями власти возможно введение вычетов из налоговой базы на одном уровне власти налога, уплаченного другому уровню. Таким образом, налогооблагаемая база определяется как доход за вычетом уже уплаченных налогов на нижестоящем уровне. В случае существования двух территориальных образований A и B , а также центральных властей C , совокупные налоговые ставки для административно-территориальных образований A и B (соответственно t_A^* и t_B^*) будут равны:

$$t_A^* = t_A + t_C(1 - t_A)$$

$$t_B^* = t_B + t_C(1 - t_B),$$

где t_A , t_B и t_C — соответственные собственные налоговые ставки в территориальных образованиях A , B , а также налоговая ставка центрального правительства.

В случае установления вычета уже уплаченного налога предельная налоговая ставка не может превышать 100%. Такой порядок приводит к сокращению межтерриториальной дифференциации налоговых ставок, и следовательно — и к сокращению искажений в межтерриториальном выборе, т.к.:

$$t_A^* - t_B^* = (1 - t_C)(t_A - t_B) < t_A - t_B .$$

Также следует отметить, что применение на национальном уровне правила вычета налога, уплаченного на субнациональном уровне, приводит к сокращению прогрессивности субнационального налога, что также благоприятно с точки зрения приведенных выше правил распределения налоговых полномочий.

В-третьих, в целях регулирования одновременного взимания одинаковых налогов различными уровнями власти возможно применение метода, альтернативного вычету уплаченного налога из налоговой базы. Речь идет о возможности предоставления кредита на сумму уплаченного налога. При действии такого метода власти вышестоящего уровня вычитают из налоговых обязательств налогоплательщика сумму налога, уплаченную в бюджет нижестоящего уровня. Очевидно, что в такой ситуации нижестоящим властям будет выгодно повышать собственную налоговую ставку, в то время как налоговая ставка вышестоящих властей будет представлять собой лишь предел увеличения ставки нижестоящими властями.

Вместе с тем, кредитование на сумму уплаченного налога представляет собой действенный инструмент нейтрализации искажений межтерриториального выбора при его использовании в горизонтальных взаимоотношениях между органами власти одного уровня.

Анализ международного опыта показывает⁷⁹, что налоги и сборы, закрепленные за субнациональными органами власти, существенно отличаются в разных странах. В большинстве стран (как индустриально развитых, так и развивающихся, как в странах с федеративным, так и с унитарным

⁷⁹ См.: Tanzi V. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Washington: World Bank, 1995

государственным устройством) взимается несколько субнациональных налогов. В целом, можно утверждать, что в индустриально развитых странах поступления подоходного налога с физических лиц играют большую роль в доходах субнациональных бюджетов, чем в развивающихся странах, хотя в англосаксонских государствах также велико значение налогов на имущество.

Ниже мы рассмотрим основные проблемы, возникающие при распределении полномочий по регулированию отдельных налогов между уровнями бюджетной системы, и пути их решения в соответствии с положениями традиционного подхода к налогообложению в федеративном государстве.

Предваряя анализ различных вариантов закрепления налоговых полномочий и налоговых доходов между уровнями государственной власти и экономических последствий таких вариантов, следует остановиться на кратком описании возможных способов распределения налоговых полномочий между национальными и субнациональными властями. Как правило выделяют следующие основные варианты распределения налоговых полномочий⁸⁰.

1. *Полная централизация налоговых полномочий и налоговых доходов.* В данном случае национальному правительству принадлежат все полномочия по регулированию порядка взимания налога, а в национальный бюджет полностью зачисляются поступления налога.

2. *Разделение налоговых доходов.* При разделении доходов контроль за порядком взимания налогов сохраняют за собой национальные органы власти, однако часть доходов от налога поступает в бюджеты субнационального уровня. При этом сумма налога, зачисляемая в бюджет региона, может быть рассчитана в соответствии с различными принципами: в случае налога на прибыль корпораций это может быть, во-первых, единая для всех субнациональных образований доля налога, собранного на территории региона, во-вторых, сумма налога, зачисляемая в бюджет региона, может определяться в соответствии с формулой, направленной на распределение налоговых поступлений в соответствии с критериями возникновения дохода, распределения акционеров компании, показателями налогового потенциала регионов, численности населения, и т.д.

3. *Централизованное разделение налоговых полномочий* предполагает разделение налоговой базы и, соответственно, некоторых полномочий меж-

⁸⁰ См. Charles E. McLure, ed. "Tax Assignment in Federal Countries", Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983

ду национальными и региональными властями, однако при этом существует высокая степень единообразия национальных и местных правил взимания налога. В частности, при действии данного варианта порядок определения налоговой базы, налогооблагаемого дохода и прочие основные элементы налогового законодательства находятся в ведении национальных властей, на которых также возложена обязанность по сбору налога, в то время как в компетенцию субнациональных органов власти входит установление налоговых ставок.

4. *Децентрализованное разделение налоговых полномочий.* При большей степени децентрализации в государстве может применяться децентрализованный порядок распределения налоговых полномочий между национальными и субнациональными органами власти, при котором роль национального правительства сводится к определению общих рамок, в пределах которых может изменяться региональное налоговое законодательство, а сфера компетенции региональных властей существенно расширяется. При децентрализованном распределении налоговых полномочий может возникнуть необходимость в создании самостоятельных региональных налоговых органов, т.к. при разных правилах определения налогооблагаемой базы в разных регионах у национальных налоговых органов могут возникнуть сложности при сборе налога в большом количестве регионов, в каждом из которых действуют различные правила определения налогооблагаемой базы, установлены различные налоговые льготы и т.д.

5. *Унифицированное децентрализованное разделение налоговых полномочий.* Иногда может возникнуть ситуация, при которой в рамках формально децентрализованного разделения налоговых полномочий ряд регионов (либо все регионы) договариваются об унификации налогового законодательства. В этом случае такое разделение налоговых полномочий не имеет отличий (кроме формальных) от разделения налоговых доходов.

6. *Налоговая автономия субнациональных властей* существует в том случае, когда субнациональным органам власти принадлежит вся совокупность полномочий по регулированию и взиманию налога. Единственным ограничением автономии регионов являются конституционные гарантии свободы осуществления предпринимательской деятельности, передвижения товаров и капитала внутри страны. При этом, национальные органы власти могут вводить налоги, которые по правилам взимания существенно отличаются от аналогичных региональных налогов.

Рассмотрим основные проблемы, возникающие при распределении полномочий по регулированию налога на доходы корпораций и косвенных

налогов между уровнями государственной власти и бюджетной системы. Выбор этих налогов для детального рассмотрения объясняется прежде всего тем, что, в соответствии с принципами традиционного подхода, полномочия по регулированию большинства остальных широко используемых налогов можно с большой степенью определенности отнести на тот или иной уровень государственной власти, что подтверждается международным опытом в этой области. Вместе с тем как в литературе, так и в реальной жизни существуют разногласия по распределению налоговых полномочий в отношении налога на доходы корпораций и косвенных налогов (налога с продаж, налога на добавленную стоимость и акцизов).

Налог на доходы корпораций. Прежде всего следует отметить, что потенциал налогов на доходы корпораций как инструмент политики перераспределения доходов и экономической стабилизации достаточно велик. Именно по этой причине, как уже рассматривалось выше, передача большого объема полномочий по его регулированию на субнациональный уровень не представляется эффективной с точки зрения правил распределения налоговых полномочий. С другой стороны, региональные власти в определенных пределах могут исполнять функции перераспределения ресурсов: речь идет прежде всего об оказании местных государственных услуг, взимании платы за нанесении вреда окружающей среде, а также устранении искажений в распределении ресурсов, вызванных налоговой политикой. С этой точки зрения полномочия по регулированию и сбору налогов на доход корпораций могут быть переданы на субнациональный уровень в той степени, в какой они, соответственно, отражают выгоду от получения государственных услуг, соответствуют ущербу, нанесенному окружающей среде, либо являются нейтральным средством получения доходов на субнациональном уровне.

Можно показать, что если речь идет о налогах на доход корпораций, ни одно из перечисленных условий в полной мере не выполняется. В частности, нет оснований утверждать, что налог на акционерный доход корпораций (сумма экономической прибыли и отдачи на вложенный капитал), в отличие от налогов с продаж и налогов на добавленную стоимость, имеет связь с выгодами, получаемым потребителями или производителями от предоставляемых общественных благ. По этой причине региональные налоги на доходы корпораций не могут быть использованы для финансирования государственных расходов в целях достижения эффективности по *Тибу* в рас-

пределении ресурсов между регионами⁸¹. При этом сказанное справедливо в том числе и для случаев, когда поступления налога на доходы с корпорации, ведущей деятельность на территории нескольких регионов, распределяются между бюджетами этих регионов в соответствии с местом получения дохода – даже тогда налог на доход нельзя рассматривать как *benefit tax*⁸².

Налоги на доход корпораций также представляются нецелесообразными в качестве отчислений на защиту окружающей среды, т.к. не существует связи между степенью опасности предприятия для окружающей среды и его доходом. По этой причине данные налоги не могут использоваться в качестве экологических платежей как на субнациональном, так и на национальном уровнях.

Для ответа на вопрос о том, создает ли налог на доходы корпораций искажения в распределении ресурсов между регионами, необходимо проанализировать природу и виды искажений, которые создает данный налог. Рассмотрим различные виды взимания налога на доходы предприятий и соответствующие искажения.

При взимании налога на доходы предприятий по месту их регистрации передача сколько-нибудь существенных полномочий по налоговому регулированию субнациональным властям в многоуровневой бюджетной системе не представляется целесообразной. Очевидно, что при широких налоговых полномочиях субнациональных властей основное влияние на выбор предприятиями места регистрации будут оказывать соображения оптимизации налоговых платежей, при этом простейшим способом такой оптимизации будет являться регистрация в регионах с более льготными условиями налогообложения посреднических компаний, основной целью которых будет аккумуляция прибыли. Одновременно перед налоговыми органами будет стоять проблема борьбы с трансфертным ценообразованием и распределением налоговых льгот. Одним из наиболее неблагоприятных последствий передачи налоговых полномочий на субнациональный уровень

⁸¹ Подробнее о характере налогов на доход в региональном аспекте см. Charles E. McLure, Jr. "State and Federal Relations in the Taxation of Value Added" // *Journal of Corporate Law*, Vol.6, 1980, pp.127-139

⁸² Упрощенное определение *benefit tax* подразумевает, что получаемые выгоды от потребления государственных благ соответствуют сумме уплаченного налога. В случае налогов на доход принцип *benefit taxation* нарушается в максимальной степени – производители и потребители могут пользоваться общественными благами, а предприятие может не получать прибыль и, соответственно, не уплачивать налог.

при данном варианте налога на доходы будет являться общее снижение налоговых доходов бюджетной системы в результате конкуренции между регионами за привлечение налогоплательщиков.

Проблем, рассмотренных выше, можно избежать с помощью взимания налога на доход предприятий, доходы от которого поступают в бюджет региона, где находится фактический источник дохода. Существует два способа взимания такого налога: во-первых, возможно рассматривать подразделения предприятий на территории региона в качестве самостоятельных налогоплательщиков. Однако при подобном подходе возникает множество проблем, связанных с определением внутрикорпоративных цен, а также порядка определения налогооблагаемой базы при внутрифирменных поставках товаров и услуг (ведение налогового учета обособленными подразделениями может неверно отражать вклад данного подразделения в общий доход предприятия). Вторым способом зачисления налоговых доходов по месту возникновения налоговой базы является распределение налоговой базы между регионами, на территории которых располагаются обособленные подразделения налогоплательщика, по некоторой формуле. Такая формула, как правило, определяет долю региона в общей сумме налоговой базы в зависимости от доли фонда оплаты труда, основных фондов, а также объема продаж, обособленного подразделения в совокупных показателях деятельности предприятия⁸³.

Порядок уплаты налога на доходы корпораций по месту возникновения дохода также создает межтерриториальные искажения в размещении ресурсов. При ведении налогового учета обособленными подразделениями корпорации возникают искажения в принятии инвестиционных решений, т.к. создаются стимулы к переливу капитала из регионов с высоким уровнем налогообложения в регионы с более благоприятным налоговым режимом. Помимо этого остается актуальной проблема аккумуляции прибыли в регионах с благоприятными налоговыми режимами с помощью трансфертного ценообразования. Избежать подобных искажений возможно только с помощью централизации налоговых полномочий и унификации региональных налоговых режимов.

⁸³ Например, в США различные штаты используют разные формулы распределения базы налога на доходы корпораций по месту деятельности обособленных подразделений (различаются как используемые показатели, так и их веса). В России распределению подлежит не налоговая база, но поступления налога на прибыль предприятий – пропорционально среднему значению фонда оплаты труда и основных фондов обособленного подразделения в аналогичных показателях в целом по предприятию.

Искажения в межтерриториальном распределении ресурсов возникают также и при распределении налоговой базы между регионами в соответствии с некоторой формулой. Региональный налог на прибыль в данном случае можно рассматривать в том числе как налог на факторы, входящие в данную формулу, взимаемый по ставкам, отражающим как общий уровень прибыльности компании, так и налоговый режим региона. В случае если такими факторами являются фонд оплаты труда, основные фонды и объем продаж компании, то такое распределение налога на доходы (в случае децентрализованного порядка его регулирования) будет оказывать отрицательное влияние на уровень занятости, инвестиции и продажи в регионах, применяющих более высокие налоговые ставки⁸⁴. Как и в предыдущем случае, при передаче значительного объема налоговых полномочий на субнациональный уровень и отсутствия межрегиональной унификации налоговых режимов налог на доходы предприятий вносит искажения в межтерриториальное распределение ресурсов.

В качестве одного из вариантов взимания налога на доходы корпораций в государстве с федеративным устройством может служить сочетание взимания налога по месту регистрации обособленных подразделений и по месту возникновения дохода. При таком налоговом режиме налог взимается по месту регистрации компании, но компания получает право на налоговый кредит в пользу регионов, где возникает доход компании. В данном случае будут возникать уже рассмотренные выше искажения в межрегиональном распределении ресурсов, причем характер искажений зависит от того, насколько велика сумма предоставляемого налогового кредита, т.е. от соотношения суммы налогов, взимаемых по месту регистрации и распределяемых по месту возникновения дохода.

Единственным условием нейтральности налога на доходы корпораций по отношению к межтерриториальному распределению ресурсов при передаче налоговых полномочий на субнациональный уровень является налог на доходы корпораций, интегрированный с подоходным налогом (т.е. режим налогообложения доходов предприятий, при котором устранено двойное налогообложение дивидендов). Нейтральность в данном случае достигается за счет того, что интеграция налогов на доходы корпораций и физических лиц невозможна без координации налоговых режимов национального и субнациональных органов власти, а также координировании налоговых режимов субнациональных органов власти между собой. Если

⁸⁴ См. Charles E. McLure (1980)

предположить, что полностью интегрированный налог на доходы корпораций будет взиматься с помощью предоставления вычета из налогооблагаемого дохода физического лица по месту его жительства, а средства будут направляться в бюджет региона, на территории которого находится источник дохода, то региональные власти не будут заинтересованы в налоговой конкуренции с помощью снижения налоговых ставок. Такая форма налога на доход корпораций может внести искажения лишь в выбор физическими лицами места жительства.

Налог на добавленную стоимость и налоги с продаж. Большинство теоретических исследований, рассматривающих распределение налоговых полномочий с точки зрения традиционного подхода, указывают на то, что наиболее эффективной формой налога на добавленную стоимость (или общего налога с продаж) является национальный НДС с возможностью разделения налоговых поступлений между национальным и субнациональными бюджетами⁸⁵. Подобное утверждение, как правило, делается на основе следующих аргументов⁸⁶: повышение издержек администрирования и издержек соблюдения законодательства при передаче полномочий на нижние уровни бюджетной системы, проблемы налогообложения при межрегиональной торговле, неравномерное распределение налоговой базы и т.д.

Тем не менее, некоторые исследователи приводят аргументы против тотальной централизации полномочий по регулированию НДС и налогов с продаж⁸⁷. Во-первых, в рамках наблюдаемой в настоящее время тенденции к децентрализации расходных обязательств, необходима соответствующая децентрализации налоговых полномочий. Во-вторых, налоги с продаж являются единственными устойчивыми доходными источниками в странах с развивающейся и переходной экономикой, в которых не так велика роль подоходных налогов. В-третьих, в настоящее время в некоторых развитых странах субнациональные налоги с продаж являются существенным источ-

⁸⁵ См., например, Charles E. McLure "The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints" // A Reforma Fiscal no Brasil, Sao Paulo: Fundacao Instituto de Pesquisas Economicas, 1993; Alan A. Tait "Value-Added Tax: International Practice and Problems", Washington: IMF, 1988

⁸⁶ См. Richard Bird "Federal-Provincial Taxation in Turbulent Times" // Canadian Public Administration, Vol. 36, pp. 479–496; С. Синельников и др. "Реформа налоговой системы в России: тенденции, проблемы, рекомендации", Москва: Институт экономики переходного периода, 2000

⁸⁷ См., например, Albert Breton "Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance", New York: Cambridge University Press, 1996

ником бюджетных доходов. Анализ практики взимания НДС и налогов с продаж позволяет найти несколько способов распределения соответствующих полномочий между уровнями государственной власти.

1. Регулирование и взимание налога с продаж или НДС на региональном уровне. В настоящее время подобная система применяется в ограниченном числе стран. Прежде всего речь идет о США, а также о России, где налог с продаж взимается на уровне регионов. Некоторые исследователи отмечают, что налоговую систему Европейского Союза можно рассматривать как передачу на субнациональный уровень полномочий по регулированию НДС⁸⁸.

2. НДС может являться национальным налогом. Среди федеративных государств национальный НДС взимает ФРГ, Швейцария, Китай и Россия. Национальный налог с продаж взимается в Австралии. Бразилия, Индия, Канада и Аргентина взимают налоги с продаж на национальном и субнациональном уровнях, в то время как только Бразилия и Канада взимают НДС на обоих уровнях. Часто отмечается, что опыт ФРГ (доходы НДС распределяются между региональными бюджетами на основе формулы или пропорционально численности населения) является оптимальным для применения в федеральных государствах⁸⁹, хотя формально такая система не предусматривает полномочий субнациональных органов власти по регулированию налога, а является одним из способов выделения выравнивающих трансфертов регионам.

3. Нельзя исключать возможность одновременного существования двух налогов с продаж и/или НДС – субнационального и национального. Такое решение представляется чрезвычайно затратным как с точки зрения налогового администрирования, так и возможных искажений, но многие исследователи отмечают, что это может быть платой за выгоды, создаваемые федеративным устройством и независимостью субнациональных властей — в частности, за более полный учет предпочтений населения на региональном уровне⁹⁰.

4. Субнациональный и национальный уровни управления могут взимать собственные налоги на добавленную стоимость, сокращая издержки на налоговое администрирование за счет унификации налоговых режимов.

⁸⁸ См. Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron "Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?" // *International Tax and Public Finance*, Vol. 5, 1997 pp.429–442

⁸⁹ См. Alan A. Tait (1988)

⁹⁰ См. Richard Bird (1993)

Подобные процессы можно наблюдать в настоящее время в Европейском Союзе.

5. В качестве компромиссного варианта между разделением налоговых доходов и введением собственных налогов на национальном и субнациональном уровнях можно предложить совместное регулирование НДС. При подобном порядке налогообложения национальный и субнациональный уровни совместно определяют налоговую базу, иные существенные условия налогообложения, оставляя за собой право изменять налоговую ставку.

Акцизы. В отношении акцизов следует отметить, что большинство работ относят данный вид налога к компетенции субнациональных властей⁹¹. Во-первых, акцизы являются "политически приемлемым" налогом для субнациональных властей, во-вторых, они достаточно просты в администрировании на региональном уровне, и в-третьих, в случае акцизов является приемлемой межрегиональная дифференциация налоговых ставок. Более того, при взимании акцизов по принципу региона назначения такой налог не создает искажений. Передача полномочий по регулированию акцизов на субнациональный уровень является оправданной с точки зрения соответствия расходных обязательств и доходных полномочий: в той степени, в которой субнациональные власти отвечают за оказание услуг в области здравоохранения и дорожного строительства, они должны обладать полномочиями по регулированию акцизов на табак и алкоголь, автомобили и топливо соответственно.

* * *

Заклячая рассмотрение традиционных методов анализа распределения налоговых полномочий между уровнями власти, отметим, что подобный подход имеет целый ряд недостатков, наиболее существенными из которых являются следующие⁹².

Во-первых, при анализе предполагается, что экономика может эффективно функционировать в отсутствие налогов, а основной целью налоговой

⁹¹ См. Charles McLure *"Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia"*, Stanford, California: Hoover Institution, Stanford University, 1993

⁹² Подробнее сравнительный анализ традиционного подхода и применения теории общественного выбора к анализу распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти см. Richard M. Bird *"Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment"*, IMF Working Paper #WP/99/165, Washington: IMF, December 1999

политики является минимизация искажений, вызываемых налогами. Хотя такая предпосылка облегчает формальный анализ, она входит в противоречие с реальными целями властей⁹³.

Во-вторых, предпосылкой многих традиционных моделей является строгая иерархия целей органов власти различного уровня. Например, как уже говорилось в данной работе, задачей национального правительства является (или должно являться) перераспределение доходов внутри страны; в то же время, несмотря на присутствие в моделях предпосылки демократического государственного устройства, строгое распределение задач между уровнями государственной власти имеет мало общего с принципами конституционного федерализма⁹⁴.

В-третьих, традиционный анализ оставляет за рамками исследования внеэкономические аспекты взаимоотношений властей в федеративном государстве. Речь идет прежде всего о политических процессах, разрешении конфликтов между органами власти и т.д. В большинстве государств утверждение о том, что основной целью властей как представителей медианного избирателя является эффективное и результативное оказание государственных услуг, является некорректным.

В-четвертых, недостатком традиционного подхода к анализу национальных и субнациональных налоговых полномочий является его чисто нормативный характер и слабая способность объяснить встречающиеся в реальном мире способы распределения налоговых полномочий⁹⁵. Следует отметить, что полномочия по регулированию наиболее "продуктивных" налогов, а также соответствующие доходы, сконцентрированы во многих государствах на национальном уровне отнюдь не вследствие теоретических соображений об эффективности. Скорее, это является результатом фактора,

⁹³ См., например, John G. Head *"Public Goods and Public Policy"*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1974.

⁹⁴ Данное противоречие подробно рассмотрено в Richard M. Bird *"Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services"*, Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1980.

⁹⁵ Многие исследователи отмечают, что для того, чтобы положения нормативной теории распределения налоговых полномочий воплотились на практике, необходимо выполнение всех его предпосылок, в том числе трех перечисленных выше. См. Wallace E. Oates *"Taxation in a Federal System: The Tax-Assignment Problem"* // *Public Economics Review*, Vol. 1, pp. 35-60; J.Norregaard *"Tax Assignment"* // *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. T.Ter-Minassian. – Washington, IMF, 1997.

не учитываемого в традиционном анализе, — стремления добиться максимальной политической власти.

Вследствие описанных причин следование рекомендациям, выработанным в результате традиционного нормативного анализа проблем налогообложения, может привести к большому разрыву между величиной доходов и расходных обязательств на всех уровнях бюджетной системы. Поэтому, несмотря на ценность данных рекомендаций для выработки стратегической программы реформирования системы общественных финансов, в современных условиях механическое внедрение этих предложений может привести к нежелательным экономическим и политическим последствиям.

Рассмотрим проблему распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти с точки зрения теории общественного выбора. При анализе будем опираться на работу *Brennan and Buchanan (1983)*, в которой наиболее полно изложены основные положения данного подхода. Как уже упоминалось выше, традиционный подход к налогообложению в федеральной системе сводится к минимизации искажений, возникающих из-за необходимости передать часть налоговых полномочий на субнациональный уровень. В отличие от традиционного подхода, анализ с точки зрения теории общественного выбора основывается прежде всего на процессе принятия решений национальными и субнациональными органами власти и результатах данного процесса с точки зрения распределения расходных обязательств и налоговых полномочий.

В частности, *Brennan and Buchanan* на основе построения простой модели общественного выбора, в которой органы власти на национальном и субнациональном уровнях действуют в интересах медианного избирателя, приходят к выводу о том, что при межтерриториальной дифференциации предпочтений избирателей процесс голосования на основе правила большинства должен привести к политической децентрализации государственного устройства. В то же время если выгоды от некоторой государственной услуги распространяются на население ограниченного числа территорий, то при законодательно установленной централизации полномочий по производству данной услуги результатом голосования будет оказание данной услуги на одинаковом уровне во всех территориях. Из Указанных результаты модели позволяют авторам сделать следующие выводы в отношении распределения налоговых полномочий между уровнями власти⁹⁶.

⁹⁶ См. Geoffrey Brennan and James Buchanan "Normative Tax Theory for a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries" // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed.

Во-первых, любая политическая децентрализация государства должна сопровождаться децентрализацией как расходных, так и доходных полномочий. При закреплении полномочий по налоговому регулированию за национальными органами власти, сопровождающееся передачей доходов на нижние уровни бюджетной системы в виде грантов, теряется связь между расходами органов власти по предоставлению общественных благ и их доходами.

Во-вторых, в случае распределения налоговых полномочий между органами власти нескольких уровней население территории должно нести бремя по уплате налога в той степени, в которой оно получает выгоды от производимых национальным правительством общественных благ.

Результатом построения другой модели, в которой органы власти максимизируют собственную полезность, но не реализуют предпочтения медианного избирателя, является вывод о том, что децентрализация как налоговых полномочий, так и расходных обязательств, приводит к большему соответствию оказываемых на территории государственных услуг предпочтениям потребителей. При этом субнациональные органы власти привлекают на свою территорию налогоплательщиков либо с помощью условий налогообложения, либо путем предоставления общественных благ (в зависимости от издержек на перемещение между территориями). Таким образом, субнациональные налоги должны вводиться прежде всего на мобильную налоговую базу, чтобы межтерриториальная конкуренция привела к повышению эффективности налоговой системы.

Общим выводом из применения теории общественного выбора к проблеме распределения налоговых полномочий является утверждение о необходимости децентрализации производства большинства общественных благ (по крайней мере тех, которые не имеют экстерналий и эффекта перелива) и соответствующего закрепления налоговых полномочий.

Таким образом, из теории общественного выбора следует, что на практике решения органов власти по поводу взимания тех или иных налогов являются результатом скорее политических, но не экономических расчетов⁹⁷. Конкуренция за налоговую базу может возникать только в той степени, в какой она может повлиять, например, на вероятность быть переиз-

Charles E. McLure, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983, p.59

⁹⁷ Walter Hettich and Stanley Winer "A Positive Model of Tax Structure" // *Journal of Public Economics*, Vol. 24, pp. 67-87

браным на следующий срок. Это означает, что налоги, полномочия по регулированию которых могут быть переданы на нижние уровни государственной власти, могут попасть в одну из трех категорий: во-первых, доходы от данных налогов могут быть слишком малы, во-вторых, издержки на администрирование и сбор таких налогов для вышестоящих властей могут быть очень высоки (например, в случае налога на имущество), и в-третьих, данные налоги могут быть как сложными в администрировании, так и непривлекательными с точки зрения налоговых доходов (как правило, речь идет о местных налогах на бизнес).

С учетом традиционного подхода к распределению налоговых полномочий и анализа данной проблемы с позиций теории общественного выбора можно сформулировать два основных правила распределения налоговых полномочий, на которые следует ориентироваться при принятии решений⁹⁸:

1. Субнациональные органы власти должны обладать полномочиями по регулированию налогов, формирующих их бюджетные доходы, в целях достижения эффективного децентрализованного контроля за бюджетными расходами.

2. Термин "полномочия по налоговому регулированию" в данном случае означает возможность субнациональных властей оказывать влияние на объем налоговых поступлений в определенных пределах путем принятия собственных решений в области налоговой политики – в частности, путем изменения налоговой ставки. Если ожидается, что поведение субнациональных властей будет ответственным, такие органы власти должны быть в состоянии использовать имеющиеся в их распоряжении инструменты влияния на объем налоговых доходов, учитывая возможные последствия таких действий.

Приведенные положения означают, что, во-первых, распределение налоговых полномочий оказывается в сильной зависимости от распределения расходных обязательств, а во-вторых, – реальная проблема распределения налоговых полномочий заключается не в передаче на субнациональный уровень права вводить или отменять налоги, полностью определять налоговую базу и т.д., а в передаче субнациональным властям права принимать решения в пределах, установленных национальным законодательством.

⁹⁸ Charles E. McLure *"The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy"*, paper presented at the seminar on Intergovernmental fiscal relations and local financial management organized by the National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank, Chiang Mai (Thailand), 24.02–05.03.1999

Литература

1. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. "Лекции по экономической теории государственного сектора", М.: Аспект Пресс, 1995, стр. 658
2. Синельников, С. и др. "Реформа налоговой системы в России: тенденции, проблемы, рекомендации", Москва: Институт экономики переходного периода, 2000
3. Ahmad, E., D.Hewitt, E.Ruggiero "Assigning Expenditure Responsibilities" // *"Fiscal Federalism in Theory and Practice"*, T.Ter-Minassian, ed., IMF, Washington, D.C., 1997
4. Bird, Richard M. *"Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services"*, Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1980.
5. Bird, Richard M. "Federal-Provincial Taxation in Turbulent Times" // *Canadian Public Administration*, Vol. 36, pp. 479–496;
6. Bird, Richard M. *"Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment"*, IMF Working Paper #WP/99/165, Washington: IMF, December 1999
7. Bird, Richard M. and Pierre-Pascal Gendron "Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?" // *International Tax and Public Finance*, Vol. 5, 1997 pp.429–442
8. Bradford, David F. & Wallace E. Oates "Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure" // *Redistribution Through Public Choice*, ed. H.Hochman & G.Peterson. New York: Columbia University Press, 1975
9. Brennan, Geoffrey and James Buchanan "Normative Tax Theory for a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries" // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles E. McLure, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983
10. Breton, Albert *"Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance"*, New York: Cambridge University Press, 1996
11. Brown, Charles C. & Wallace E. Oates "Assistance to the Poor in a Federal System" // *Journal of Public Economics*, #32 (April), 1987, pp.307-330
12. Buchanan, James M. "An Economic Theory of Clubs" // *Economica*, XXXII (125), February, 1965, pp. 1-14;
13. Gordon, Roger H. "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism" // *Quarterly Journal of Economics*, XCVIII, November, 1983, pp. 567-586
14. *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol.13. – Washington, IMF, 1989.

15. Gramlich, Edward M. "Federalism and Federal Deficit Reduction" // *National Tax Journal*, #40 (September), 1987, pp.299-313
16. Head, John G. *"Public Goods and Public Policy"*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1974.
17. Hettich, Walter and Stanley Winer "A Positive Model of Tax Structure" // *Journal of Public Economics*, Vol. 24, pp. 67-87
18. Hettich, Walter and Stanley Winter *"Democratic Choice and Taxation"*, New York: Cambridge University Press, 1999;
19. Jimenez E., Paqueo V. & Ma. Lourdes de Vera *"Does Local Financing Make Primary Schools More Efficient? The Philippine Case"*, PPR Working Paper WPS 69, Washington: World Bank, 1988
20. King, D.N. *"Local Government Economics in Theory and Practice"*, London: Routledge, 1992
21. King, David *"Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government"*, London: Allen and Unwin, 1984, pp.36-37
22. Ladd, Helen F. & Fred C. Doolittle "Which Level of Government Should Assist the Poor?" // *National Tax Journal*, #35 (September), 1982, pp.323-336
23. Levin, J. "Measuring the Role of Subnational Governments" // *Public Finance with Several Levels of Government*, ed. by Remy Prud'homme, The Hague: Foundation Journal Public, 1990
24. McLure, Charles E., Jr. "The Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints" // *Australian Tax Forum*, Vol. 11, pp.153-183
25. McLure, Charles E., Jr. "Market Dominance and the Exporting of State and Local Taxes" // *National Tax Journal*, vol. 34, #4, 1981
26. McLure, Charles E., Jr. "State and Federal Relations in the Taxation of Value Added" // *Journal of Corporate Law*, Vol.6, 1980, pp.127-139
27. McLure, Charles E., Jr. "The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints" // *A Reforma Fiscal no Brasil*, Sao Paolo: Fundacao Instituto de Pesquisas Economicas, 1993
28. McLure, Charles E., Jr. "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962" // *National Tax Journal*, vol.20, #1, 1967.
29. McLure, Charles E., Jr. *"The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy"*, paper presented at the seminar on Intergovernmental fiscal relations and local financial management organized by the National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank, Chiang Mai (Thailand), 24.02–05.03.1999

30. McLure, Charles E., Jr. *"Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia"*, Stanford, California: Hoover Institution, Stanford University, 1993
31. McLure, Charles E., Jr., ed. *"Tax Assignment in Federal Countries"*, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983
32. Mieszkowski, Peter "Energy Policy, Taxation of Natural Resources and Fiscal Federalism" // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles E. McLure, Chapter 6, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983, pp. 129-145
33. Mills A., ed. *"Health System Decentralization: Concepts, Issues and Country Experience"*, Geneva: World Health Organization, 1990
34. Mueller, D.C. *"Public Choice II"*, New York: Cambridge University Press, 1989
35. Musgrave, Richard A. *"The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy"*, New York: McGraw-Hill, 1959, p.181-182
36. Musgrave, Richard A. "Who Should Tax, Where and What?" // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles E. McLure, Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983, pp.2-19.
37. Norregaard, John "Tax Assignment" // *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. T.Ter-Minassian. – Washington, IMF, 1997.
38. Oates, Wallace E. "Federalism and Government Finance" // *Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, ed. by Wallace E. Oates, Cheltenham, U.K.: An Elgar Reference Collection, 1998,
39. Oates, Wallace E. "Taxation in a Federal System: The Tax-Assignment Problem" // *Public Economics Review*, Vol. 1, pp. 35-60
40. Oates, Wallace E. "Federalism and Government Finance" // *Modern Public Finance*, John M. Quigley & Eugene Smolensky (eds), Chapter 5, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994, p.128
41. Oates, Wallace E. *"Fiscal Federalism"*, New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972;
42. Olson, Mancour "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government" // *American Economic Review*, Vol. 59, 1969, pp. 479–487;
43. Pauly, M.V. "Income Redistribution as a Local Public Good" // *Journal of Public Economics*, #2 (February), 1973, pp.35-58

44. Tait, Alan A. *"Value-Added Tax: International Practice and Problems"*, Washington: IMF, 1988
45. Tanzi, Vito *"Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects"*, Washington: World Bank, 1995
46. Ter-Minassian, Theresa, ed. *"Fiscal Federalism in Theory and Practice"*, IMF, Washington, D.C., 1997
47. Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures" // *Journal of Political Economy*, #64, 1956, pp.416-424

Глава 5. Рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации

В рамках Консорциума по вопросам прикладных экономических исследований (СЕРРА) был реализован проект по анализу действующей системы отношений между бюджетами различного уровня в Российской Федерации и выработке рекомендаций по повышению эффективности системы распределения расходных и налоговых полномочий между федеральным и региональными уровнями государственной власти, а также направлениям повышения эффективности системы федеральной финансовой поддержки региональных бюджетов. В ходе проекта было проведено исследование по следующим направлениям:

1. Исследование истории развития бюджетной системы и межбюджетных отношений в России.
2. Обзор теоретических аспектов распределения расходных и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы в государстве с многоуровневым бюджетным устройством.
3. Анализ законодательных аспектов функционирования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации, в том числе распределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы, системы финансовой поддержки бюджетов нижестоящего уровня.
4. Анализ существующей степени несбалансированности российской бюджетной системы.
5. Анализ системы распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации.
6. Анализ воздействия мер, принятых российскими органами власти в области бюджетной и налоговой политики в 2000 году, на состояние бюджетов субъектов Федерации, распределение налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации.
7. Прогноз влияния мер, содержащихся в программе среднесрочных мер Правительства РФ, с точки зрения их воздействия на состояние бюджетов субъектов Федерации и распределения доходов между уровнями бюджетной системы.

8. Разработка краткосрочных рекомендаций, основанных на результатах настоящего и иных проектов в рамках *СЕПРА*, в области налоговой и бюджетной политики, направленных на повышение эффективности системы распределения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы.
9. Разработка основных положений методики распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов с учетом результатов оценки налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Федерации, проведенной в рамках соответствующего проекта *СЕПРА*.

Ниже будет проведен краткий обзор результатов работы в рамках проекта по техническим направлениям, результаты которых были необходимы главным образом в целях разработки рекомендаций в области налоговой и бюджетной политики и не представляют научного интереса как самостоятельные работы.

Повышение эффективности распределения налоговых доходов, налоговых полномочий и расходных обязательств между федеральным и региональными уровнями власти в Российской Федерации

В целях выработки рекомендаций по распределению налоговых полномочий между федеральным и региональными уровнями государственной власти необходимо располагать сведениями о финансовом состоянии региональных бюджетов и соотношении доходных возможностей и расходных обязательств региональных властей. Для решения этой задачи в процессе работы по выработке рекомендаций в области повышения эффективности системы распределения налоговых и расходных полномочий были осуществлены исследования по следующим направлениям

- общий анализ исполнения региональных бюджетов Российской Федерации в последние годы;
- анализ разрыва между доходными возможностями и расходными обязательствами консолидированных бюджетов субъектов Федерации (исследование степени несбалансированности российской бюджетной системы);
- анализ последствий реализации мер, предусмотренных в Законе "О федеральном бюджете на 2001 год", вступившей в действие Специальной части Налогового кодекса РФ, в Плане действий Правительства РФ в обла-

сти социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы, а также наших предложений в области налоговой и бюджетной политики (в том числе вошедших в "Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу" – документ, принятый за основу при разработке упомянутого Плана действий в 2000 году) на степень сбалансированности бюджетной системы. Помимо перечисленных документов, анализировались предложения, разработанные экспертами СЕПРА и вошедшие в проект "Основных направлений социально-экономической политики Правительства РФ на среднесрочную перспективу", а также в подготавливаемую в настоящее время новую редакцию "Основных направлений социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу".

На основании проведенного анализа и расчетов, а также результатов работы в рамках иных проектов СЕПРА были сформулированы рекомендации по повышению эффективности распределения налоговых доходов и налоговых полномочий в Российской Федерации на ближайшие годы. Некоторые из результатов исследования были использованы Министерством экономического развития и торговли РФ при подготовке проекта "Основных направлений социально-экономической политики Правительства РФ на среднесрочную перспективу", а также Министерством финансов РФ при подготовке законопроекта "О федеральном бюджете на 2001 год", основных положения законопроекта "О федеральном бюджете на 2002 год", а также при работе над проектом Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации в 2002-2004 годах.

Анализ состояния консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

В целях выработки рекомендаций по перераспределению налоговых полномочий (налоговых доходов) и расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы был проведен анализ соотношения доходных и расходных показателей бюджетов различных уровней в 1997 и 1999 году.

В целом по Российской Федерации совокупный дефицит региональных бюджетов снизился с 1,24% ВВП (7,2% расходов) в 1997 году до 0,02% ВВП (0,2% расходов) в 1999 году. При этом, если в 1997 году основным источником финансирования дефицита, как отмечалось в главе 3, являлись бюджетные ссуды, полученные из вышестоящего бюджета (0,66% ВВП), то в 1999 году расчеты по указанным ссудам производились в пользу феде-

рального бюджета (сальдо составило $-0,1\%$ ВВП), а средства были привлечены только по статье "Прочие внутренние заимствования".

Одной из основных причин улучшения финансового состояния региональных бюджетов в 1999 году по сравнению в 1997 годом является снижение расходного давления на региональные бюджеты: если по итогам 1997 года совокупные региональные расходы составили $17,3\%$ ВВП при доходах 16% ВВП, то в 1999 году бюджетные расходы субъектов Федерации снизились до $14,28\%$ ВВП при снижении доходов до $14,25\%$ ВВП, т.е. в целом бюджеты регионов оказались практически сбалансированными.

Однако уменьшение количества регионов (!!! Про кол-во еще не говорилось) с формальным превышением расходов над доходами может вовсе не означать реального улучшения бюджетной ситуации: с одной стороны, существует не полностью отражаемая в бюджетной статистике кредиторская задолженность бюджетов⁹⁹, а с другой — в 1999 году кардинально изменились отношения региональных властей с кредиторами. Если по итогам 1997 года в России сложилось положительное сальдо по федеральным бюджетным ссудам субъектам Федерации в размере 14,35 млрд. руб. (что составило около $2,5\%$ всех региональных бюджетных расходов или $3,4\%$ расходов регионов — получателей бюджетных ссуд), то результатом деятельности финансовых органов за 1999 год было отрицательное сальдо по ссудам из федерального бюджета регионам, т.е. сумма погашенных ссуд превысила сумму предоставленных на 2,2 млрд. руб. Аналогичным образом изменилась ситуация с заимствованиями на рынке региональных и муниципальных ценных бумаг. Если в 1997 году чистая сумма привлеченных средств составила более 6 млрд. руб., то по итогам 1999 года субъекты Федерации совершили чистых выплат по погашению ценных бумаг на сумму более 2,2 млрд. руб.

Таким образом, в соответствии с положениями бюджетной классификации (расчеты с кредиторами отражаются в отчетах об исполнении бюджетов в разделе "Финансирование дефицита") подобное изменение сальдо привлеченных и выплаченных средств должно оказать влияние на размер и знак разницы между региональными бюджетными доходами и расходами.

⁹⁹ При построении бюджетной отчетности исходя из отражения бюджетных обязательств расходы региональных бюджетов были бы выше с соответствующим увеличением дефицита бюджета. В частности, — на сумму кредиторской задолженности, хотя следует отметить, что в показателе кредиторской задолженности бюджета учитываются не все бюджетные обязательства (см. результаты исследования по проекту СЕПРА "Неплатежи в России").

Соответственно, большинство регионов, расплачивающихся перед федеральным бюджетом по полученным бюджетным ссудам либо погасившим (реструктурировавшим) свой долг перед иными кредиторами, показали в отчетности превышение доходов над расходами.

Анализ данных об исполнении бюджетов субъектов Федерации за 1997 год в региональном разрезе показал, что практически все консолидированные бюджеты субъектов РФ были сведены с превышением расходов над доходами. Положительное бюджетное сальдо (доходы консолидированного бюджета региона за вычетом расходов) было характерно лишь для трех субъектов Федерации (Ненецкий АО, Воронежская область и г.Москва), среди них абсолютный лидер – город Москва (положительная разница между доходами и расходами бюджета города в 1997 году составила 4% расходов, в то время как в большинстве регионов был зафиксирован бюджетный дефицит в размере до 20% расходов). По отношению к валовому региональному продукту дефицит велик для бюджетов таких традиционно высокостатусных регионов, как Корякский АО (-36% ВРП), республика Тыва (-36% ВРП), Чукотский АО (-20% ВРП). Остальные региональные бюджеты были сведены с дефицитом, не превышающим 13% ВРП.

Таким образом, дефицит консолидированных бюджетов регионов в 1997 году практически для всех субъектов Федерации составляет значительную величину. По этой причине в процессе исследования были рассмотрены основные источники финансирования регионального бюджетного дефицита: сальдо полученных и выплаченных бюджетных ссуд из федерального бюджета, сальдо привлечения средств с помощью государственных (муниципальных) ценных бумаг, а также прочие источники финансирования. В 1997 году важным источником финансирования дефицита региональных консолидированных бюджетов являлись ссуды из федерального бюджета, сальдо по которым (разница между полученными и погашенными ссудами) для всех регионов составляет положительную величину. Данное положение объясняется проведением кампании по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, в рамках которой региональным бюджетам в ноябре-декабре 1997 года в виде ссуд было выплачено около 10 трлн. руб. или 60% всего годового объема федеральных бюджетных ссуд. К прочим источникам финансирования регионального бюджетного дефицита относятся доходы от приватизации, банковские кредиты, переходящие остатки по счетам. Прочие источники финансирования составляют большую долю в покрытии дефицита многих региональных бюджетов. Практически во всех случаях значительная величина подобных источников

финансирования была обусловлена получением региональными и муниципальными властями больших объемов банковских и иных кредитов.

В 1999 году картина существенно меняется: значительно сокращается число регионов с превышением расходов над доходами: положительная разница между доходами и расходами консолидированного бюджета субъекта Федерации в 1999 году была характерна для достаточно большого числа регионов. В денежном выражении большая положительная разница наблюдается у Ханты-Мансийского АО и республики Татарстан. Наибольшая отрицательная разница между доходами и расходами консолидированного регионального бюджета в 1999 году сложилась у Ямало-Ненецкого АО. У большинства регионов значение бюджетного дефицита составляет не более -17% бюджетных расходов. Дефицит по отношению к ВРП, за исключением четырех регионов, не превышает отметки -2,5%.

Однако, несмотря на то, что показатели исполнения бюджетов субъектов Федерации в 1999 году улучшились по сравнению с ситуацией 1997 года, наблюдается значительная межрегиональная дифференциация сбалансированности бюджетов, при этом для депрессивных, или высокودотационных регионов в большей степени характерен такой вид финансирования, как получение бюджетных ссуд из федерального бюджета. Тем не менее следует отметить, что наличие дефицита или профицита бюджета субъекта Федерации не является единственным критерием для оценки реального финансового положения региона, т.к. часть расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации покрывается за счет трансфертов и прочих видов финансовой помощи из федерального бюджета, величина которой в абсолютном и относительном выражении значительно отличается для различных регионов.

Анализ разрыва между собственными доходами и расходами бюджетов субъектов Российской Федерации

С целью проведения анализа межрегиональных различий в состоянии бюджета было проведено исследование разрыва между собственными доходами и расходами региональных бюджетов. Для этого мы предположили отсутствие перераспределительного механизма, реализуемого в настоящее время через федеральный бюджет. При этом в процессе исследования нас интересует соотношение (разрыв) между доходами региональных бюджетов, получаемых в таких условиях (при предположении прежнего налогового законодательства), и региональными бюджетными расходами (финансируемых также по действующему законодательству). Величина разрыва,

рассчитанного подобным образом, позволяет оценить степень финансирования расходов за счет источников, связанных с получением финансовой помощи из федерального бюджета, а сопоставление рассчитанных показателей для различных регионов позволяет оценить степень несбалансированности бюджетной степени в той мере, в какой она отражается в отчетности об исполнении бюджетов субъектов Федерации.

Исследование результатов расчетов для 1997 и 1999 годов показало, что в целом по Российской Федерации доля расходов, финансируемых за счет источников, связанных с использованием федеральной финансовой помощи снизилась в 1999 году. Так, в 1997 году отрицательный разрыв между собственными доходами и расходами составлял свыше 16% расходов бюджетов субъектов Федерации (2,9% ВВП), а в 1999 году его значение уменьшилось до 6,4% расходов (1,1% ВВП). Тем не менее, как показано выше, данную тенденцию нельзя объяснить снижением межрегиональной дифференциации. Скорее, это произошло вследствие ее роста, а именно непропорционального роста бюджетной обеспеченности в регионах с наиболее благополучным финансовым положением по сравнению с высокототационными регионами.

Также в 1999 году уменьшилось и количество регионов с большой степенью зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета: если по итогам 1997 года было зафиксировано 24 региона, в которых отрицательный разрыв между собственными доходами и расходами составлял 30% расходов и менее, то в 1999 году таких регионов было всего 17. Вместе с тем, по итогам 1999 года в России было 2 региона с нулевыми значениями разрыва (г. Москва и Ханты-Мансийский АО), которые не использовали средства федерального бюджета в финансировании собственных расходов, и 1 регион (Липецкая область) с положительным значением данного разрыва (0,2% расходов), т.е. если бы данный субъект Федерации направил все средства на финансирование расходов, не связанных с расчетами с федеральным бюджетом, то он смог бы увеличить расходы на 0,2 п.п.

В 1999 году также возросла межрегиональная дифференциация зависимости от федеральной финансовой помощи: стандартное отклонение ряда разрыва между собственными доходами и расходами регионов в 1999 году превышает значение 1997 года на 8%. Однако значение финансовой помощи из федерального бюджета для экономики регионов в 1999 году снизилось: если в 1997 году значение разрыва превышало 5% ВРП в 48 регионах, то по итогам 1999 года эта цифра снизилась до 28 субъектов Федерации.

Расчет разрыва между доходами и расходами при условии зачисления 100% налоговых поступлений с территории региона в бюджет субъекта Федерации показывает, что в 1997 году 33 региона были бы не в состоянии при отсутствии помощи со стороны федерального бюджета покрывать свои расходы за счет доходов, получаемых на своей территории (т.е. сумма налоговых поступлений в бюджетную систему с территории данных регионов за вычетом федеральной финансовой помощи оказалась меньше фактически осуществленных расходов региональных бюджетов).

В 1999 году картина существенно изменилась – число регионов, имеющих отрицательный разрыв между доходами, поступившими с территории региона (за вычетом федеральной финансовой помощи), и фактическими расходами, сократилось до 24. Следует отметить, что в целом по стране общая величина разрыва практически не изменилась: если по итогам 1997 года его величина составляла 6,43% ВВП, то в 1999 году он составил 6,67% ВВП. С другой стороны, изменилось соотношение совокупного положительного и отрицательного разрывов: если в 1997 году сумма положительных разрывов было больше суммы отрицательных (по абсолютной величине) в 10,8 раз, то в 1999 году превышение возросло до 30,3 раз.

Исходя из полученных результатов можно сделать вывод, что федеральная финансовая помощь необходима не для преодоления вертикальной несбалансированности бюджетной системы, а для перераспределения средств между регионами с целью выравнивания вертикальной несбалансированности. Если сравнить разрыв между региональными бюджетными доходами и расходами при условии полного зачисления налоговых доходов в региональные бюджеты в денежном выражении в 1997 и 1999 годах, то видно, что суммарный положительный разрыв между доходами и расходами в отсутствие финансовых взаимоотношений с федеральным бюджетом, превосходит общую величину отрицательных разрывов. Данный результат является вполне закономерным, т.к. как уже упоминалось выше, в своих расчетах мы не распределяли между бюджетами субъектов Федерации федеральные бюджетные расходы. По этой причине исходя из полученного результата нельзя сказать, что доходы регионов в целом способны покрыть все их расходы, потому что региональные бюджеты не несут бремена таких расходов, как, например, расходы на оборону, которые относятся к обязательствам федерального бюджета.

Также следует указать на тот результат исследования, что даже при полном зачислении всех налогов в региональные бюджеты 10-12 регионов с наибольшими значениями такого разрыва способны за счет превышения

собственных доходов над собственными расходами финансировать не только разницу между доходами и расходами дотационных регионов, но и часть расходов федерального бюджета.

Таким образом, из произведенных расчетов разрыва между совокупным объемом доходов, полученных на территории субъекта Федерации, и фактически произведенными расходами видно, что даже при полном зачислении налоговых доходов, поступивших с территории региона, в соответствующий региональный бюджет остаются субъекты Федерации, требующие дополнительного финансирования, а у достаточно большого числа регионов разрыв составляет более 20% расходов. Вместе с тем, увеличение нормативов отчислений налоговых доходов в региональные бюджеты, не приводя к радикальному уменьшению требующих финансовой помощи субъектов Федерации, вызывает непропорциональное увеличение количества регионов со значительными суммами превышения доходов над расходами – у 19 регионов такое превышение составляет 40 и более процентов региональных расходов, причем у таких регионов, как Самарская область и город Москва положительная разница составляет 100 и более процентов расходов. В результате, можно сделать вывод о том, что несбалансированность бюджетной системы России в основном является горизонтальной и возможности ее выравнивания с помощью перераспределения налоговых доходов ограничены.

Анализ разрыва между собственными налоговыми возможностями и расходными обязательствами субъектов Федерации

При исследовании степени несбалансированности российской бюджетной системы следует принимать во внимание, что важной проблемой в Российской Федерации является, во-первых, невыполнение налогоплательщиками налогового законодательства, а во-вторых, – неполное финансирование некоторых бюджетных расходов органами власти различного уровня. С точки зрения исполнения бюджета речь идет о накоплении задолженности как налогоплательщиков перед бюджетной системой (недоимки по налогам и сборам), так и бюджетной системы перед получателями бюджетных средств (кредиторской задолженности бюджета). В связи со значительными объемами подобной задолженности, рассматривая бюджеты регионов, необходимо учитывать не только фактически полученные бюджетом доходы и профинансированные бюджетом расходы, но также недоимку и кредиторскую задолженность региональных бюджетов, возникшую в отчетном периоде. Получаемый таким образом показатель будет характеризо-

вать величину горизонтальной несбалансированности российской бюджетной системы с точки зрения не фактических доходов и расходов, а доходных возможностей и расходных обязательств в той степени, в какой они отражаются в бюджетной отчетности.

Результаты расчетов показали, что значение разрыва между собственными доходными возможностями и расходными обязательствами субъектов Российской Федерации характеризуется большей степенью межрегиональной дифференциации, чем соответствующий показатель, рассчитанный без учета значений задолженности: если значения разрыва между собственными доходами и расходами регионов находились в диапазоне от -80% расходов до $-0,1\%$ расходов, то аналогичный показатель, исчисленный исходя из критерия обязательств лежит в диапазоне от -78% до 21% расходных обязательств.

При анализе представленных результатов следует обратить внимание на появление положительных значений разрыва при введении в расчет показателя обязательств, т.е. превышения фактически возникших на территории региона налоговых обязательств по налогам, подлежащим зачислению в региональные бюджеты, над расходными обязательствами бюджета субъекта Федерации, появившимися за тот же период. Это объясняется прежде всего несбалансированностью динамики кредиторской и дебиторской задолженности бюджета (последняя является недоимкой по налогам и сборам). Очевидно, что прирост недоимки по налогам не обязательно равен приросту кредиторской задолженности бюджета, а положительный баланс между приростом недоимки и кредиторской задолженности регионального бюджета за период может превышать исключаемую из доходной части регионального бюджета федеральную финансовую помощь, что в свою очередь, приводит к положительному значению рассматриваемого разрыва.

Если сравнивать показатель разрыва с учетом задолженности по налогам и по расходам с приведенными данными, где такая задолженность не учитывается, видно, что положительная величина разрывов увеличивается, а отрицательная сокращается. Это свидетельствует о том, что в целом по стране прирост задолженности по налогам превышает прирост кредиторской задолженности региональных бюджетов. Также можно отметить, что у некоторых регионов меняется знак разрыва. Это означает, что даже при взыскании всей задолженности с налогоплательщиков региональным властям без помощи федерального центра не удастся профинансировать в полном объеме все возникшие за год расходные обязательства, хотя с учетом накопленной кредиторской задолженности полученных на территории ре-

гиона средств с излишком хватило бы для исполнения всех расходных обязательств.

Анализ рассматриваемой величины разрыва показал, что достаточно велико число регионов, отрицательный разрыв бюджета которых превосходит по абсолютной величине отметку 20% расходных обязательств (их точное число – 14). Вместе с тем, их меньше, чем при расчете разрыва без учета показателей задолженности, при этом ни у одного из регионов отрицательный разрыв между доходными возможностями и расходными обязательствами не превышает 50% расходов.

Разброс показателя положительного разрыва по отношению к ВРП не так велик – максимальное значение у города Москвы (23% ВРП). Данное наблюдение говорит о том, что значение бюджетного сектора для региональной экономики гораздо выше в высокودотационных субъектах Федерации, а в некоторых из них размеры этого сектора сопоставимы с ВРП, в то время как в финансово благополучных регионах, несмотря на их большой вклад в федеральный бюджет, доля бюджетного сектора в экономике относительно невелика.

Из анализа разрыва между совокупными доходными возможностями субъектов Российской Федерации без учета федеральной финансовой помощи и региональными расходными обязательствами видно, что в целом по Российской Федерации значение данного разрыва по абсолютной величине меньше, чем значение аналогичного показателя без учета задолженности по налоговым платежам и по бюджетным расходам, что объясняется тем фактом, что прирост совокупной задолженности по налоговым платежам оказался выше прироста кредиторской задолженности.

Одновременно видно, что разрыв между доходным потенциалом и расходными обязательствами регионов в 1999 году по абсолютной величине уменьшился по сравнению с 1997 годом. Относительное улучшение бюджетной ситуации в регионах в 1999 году является следствием общего улучшения финансового состояния в России, что может быть объяснено совокупностью двух факторов: оживлением ростом налоговых обязательств налогоплательщиков и отсутствием крупномасштабной индексации бюджетных выплат. Первый фактор является причиной роста доходного потенциала бюджетов всех уровней, а второй – сокращения темпов прироста кредиторской задолженности бюджета.

Однако следует отметить, что, несмотря на увеличение совокупного разрыва между доходами и расходами региональных бюджетов с включением в расчет показателей дебиторской и кредиторской задолженности

(улучшения общей ситуации с обеспеченностью доходами расходных обязательств), межрегиональная дифференциация данного разрыва остается значительной, что свидетельствует о необходимости перераспределения средств. Одновременно необходимо указать на то, что улучшение финансовой обеспеченности регионов при рассмотрении доходного потенциала и расходных обязательств не всегда говорит о возможности такого улучшения: во-первых, как уже упоминалось выше, кредиторская задолженность региональных бюджетов может включать задолженность не по всем предусмотренным законом региональным расходам, а во-вторых, мобилизация всей недоимки в виде платежей в региональный бюджет представляется достаточно проблематичной, в то время как судебное истребование выплаты кредиторской задолженности региональных бюджетов является вполне вероятным.

* * *

Анализ соотношения бюджетных доходов и расходов субъектов Российской Федерации, а также исследование соотношения между доходами (доходными возможностями), поступающими с территории регионов, и расходами (расходными обязательствами) бюджетов субъектов Федерации приводит к следующим выводам.

Во-первых, анализ показал существование значительной горизонтальной несбалансированности российской бюджетной системы, которая проявляется как в высокой степени межрегиональной дифференциации значений бюджетного дефицита, так и в структуре источников финансирования этого дефицита. Для некоторых регионов очевидна необходимость привлечения бюджетных ссуд и иных кредитов для финансирования текущих расходов, в то время как другие регионы либо вовсе не имеют бюджетного дефицита (профицит используется для погашения задолженности по привлеченным средствам), либо финансируют его небольшой размер за счет заимствований на открытом рынке.

Во-вторых, горизонтальная несбалансированность бюджетной системы России еще сильнее проявляется при анализе соотношения между доходами и расходами региональных бюджетов при условии полного зачисления налоговых платежей с территории региона в региональный бюджет и одновременном отсутствии федеральной финансовой помощи. Проведенное исследование показало, что при сохранении существующей налоговой системы и фиксации уровня бюджетных расходов около трети регионов оказываются не в состоянии в полном объеме финансировать свои расходы,

в то время как доходы еще одной трети намного превышают региональные расходы. Другими словами, сохранение действующего налогового и бюджетного законодательства требует значительного межрегионального перераспределения средств через федеральный бюджет для выравнивания горизонтального дисбаланса бюджетной системы.

В-третьих, несмотря на то, что при введении в анализ состояния региональных бюджетов, при условии полного зачисления налоговых платежей с территории региона в региональный бюджет и одновременном отсутствии федеральной финансовой помощи, показателей доходного потенциала и расходных обязательств общая величина разрыва сократилась, степень межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности остается чрезвычайно высокой, что говорит о недостаточности приложения максимальных фискальных усилий в регионах (максимально полного сбора налоговых платежей в бюджет при прочих равных условиях) для осуществления финансирования всех предусмотренных законом региональных бюджетных расходов в полном объеме.

В-четвертых, из проведенных расчетов не следует прямых выводов о наличии вертикальной несбалансированности российской бюджетной системы, однако исходя из общих соображений можно сделать вывод о том, что если федеральную финансовую помощь в той или иной форме получают почти все субъекты Российской Федерации, такой факт свидетельствует о наличии дисбаланса между доходами и расходами, характерного для всех регионов, т.е. вертикального дисбаланса.

Существует несколько способов снижения степени несбалансированности бюджетной системы. Проще всего можно добиться уменьшения разницы между доходами региональных бюджетов и их расходами путем соответствующего перераспределения налоговых полномочий или налоговых доходов. Однако значительного сокращения общей несбалансированности в этом случае добиться невозможно – произойдет лишь некоторое снижение вертикальной несбалансированности бюджетной системы, а при большом объеме передаваемых полномочий – отвлечение федеральных ресурсов, направляемых на выравнивание горизонтальной несбалансированности. Вместе с тем, проведенные нами расчеты показывают, что даже в случае зачисления в доходы региональных бюджетов налоговых доходов федерального бюджета, поступающих с территории соответствующих регионов, разрыв между доходными и расходными показателями бюджетов некоторых регионов принимает отрицательные значения.

Очевидно, что в дополнение к перераспределению налоговых полномочий с целью увеличения бюджетной обеспеченности регионов необходимо межрегиональное перераспределение некоторой части налоговых доходов. Такое перераспределение было бы возможно в виде дифференциации ставок отчислений налоговых доходов в региональные бюджеты. Однако при этом второй способ межбюджетного перераспределения – выделение выравнивающих трансфертов регионам – представляется нам более эффективным, т.к. дифференциация нормативов отчислений не может быть проведена с учетом требований объективности и формализованности, которые предъявляются к любому элементу системы межбюджетных отношений.

Оценка воздействия предлагаемых мер по реформированию налоговой и бюджетной системы на состояние бюджетов субъектов Российской Федерации

Следует отметить, что основной целью исследования в рамках проекта СЕРРА "Повышение эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации" являлась разработка рекомендаций для российских властей, направленных на повышение эффективности системы отношений между бюджетами различных уровней в Российской Федерации. В частности, был проведен анализ последствий мер, содержащихся в плане действий Правительства РФ, в части, затрагивающей доходы и расходы бюджетов субъектов Федерации, прогноз воздействия уже реализованных в налоговом и бюджетном законодательстве мер на состояние региональных финансов, а также оценка влияния предложений, выработанных в ходе реализации данного проекта, и учтенных в проектах программных документов Правительства РФ, на состояние бюджетов субъектов Федерации.

Программа Правительства, подготовленная с учетом предложений Центра стратегических разработок, была утверждена в виде Распоряжения правительства РФ «Об утверждении плана действий правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы» от 26 июля 2000 г. При создании данного документа были использованы "Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу", а (!!!) также расширенная программа модернизации экономики. Оба документа были подготовлены Центром стратегических разработок с учетом предложений

экспертов, работающих в рамках проекта *СЕРРА*. Следует оговориться, что последние документы предполагают, что реформирование налоговой системы должно осуществляться в два этапа. В приведенных ниже расчетах было принято, что первым этапом является 2001 год, а второй этап начинается с 2002 года. При расчетах также производилась оценка мер, содержащихся в проекте "Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на среднесрочную перспективу" – документе, который в настоящее время разрабатывается Министерством экономического развития и торговли РФ с учетом предложений экспертов *СЕРРА*.

При оценках изменений в состоянии бюджетов субъектов Федерации при реализации мер, содержащихся в плане действий Правительства, принималось во внимание, что основная часть указанных мероприятий, планировавшихся к внедрению на первом этапе программы, была принята (в том или ином виде) и вступает в действие, начиная с 2001 года, поэтому ниже приводятся три прогноза состояния бюджетов субъектов Федерации: прогноз изменений в состоянии региональных общественных финансов в 2001 году (в результате фактически вступивших в силу изменений в законодательстве), а также прогнозы эффекта от мер, предлагаемых к принятию на первом (в дополнение к фактически реализованным) и втором этапах реализации программ и предложений экспертов *СЕРРА*. В расчетах использовался прогноз валового регионального продукта на 2001 года, предоставленный Министерством экономического развития и торговли РФ.

Помимо оценки эффекта перечисленных предложений, в данном разделе приводятся рекомендации на среднесрочную перспективу, выработанные экспертами в ходе осуществления проекта.

Оценка воздействия изменений в налоговом и бюджетном законодательстве на состояние региональных финансов

Ряд решений в области налоговой и бюджетной политики, принятых в 2000 году, могут оказать значительное влияние на состояние региональных финансов. Указанные изменения нашли свое воплощение в законе «О федеральном бюджете на 2001 год», в утвержденных четырех главах Второй (Специальной) части Налогового кодекса Российской Федерации и иных законодательных и нормативных актах. Все указанные документы вступили в действие, начиная с 1 января 2001 года. Ниже будет сделана попытка оценить влияние изменившейся законодательной базы на баланс доходов и расходов бюджетов.

Расчет прогнозируемого состояния консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2001 году проводился с учетом следующих изменений (по сравнению с условиями 2000 года), которые непосредственно окажут влияние на состояние бюджетов субъектов Федерации:

1. Введение муниципального налога на прибыль с наделением местных органов власти правом изменять ставку налога в пределах до 5% (доходы от данного налога полностью зачисляются в бюджеты муниципальных образований). При полной реализации данного права это изменение приведет к увеличению совокупной ставки налога на прибыль с 30% до 35%, из которых в консолидированный бюджет субъекта Федерации налог зачисляется по ставке 24%, или 69% от общей суммы собранного налога (при условии установления максимальной ставки налога на уровне 19% и 5% соответственно на региональном и муниципальном уровнях).

2. Изменение пропорций распределения налога на доходы физических лиц между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Если в 2000 году подоходный налог с физических лиц зачислялся в доходы региональных бюджетов в размере 84% от суммы сборов этого налога, то, начиная с 2001 года, поступления налога на доходы физических лиц зачисляются в бюджеты субъектов Федерации в размере 99% от поступлений данного налога на территории региона. Кроме того, с 1 января 2001 года вместо прогрессивной введена плоская ставка взимания этого налога в размере 13%.

3. Изменение пропорций распределения налога на добавленную стоимость между федеральным и региональными бюджетами. Начиная с 1 января 2001 года поступления налога на добавленную стоимость полностью зачисляются в федеральный бюджет (в 2000 году в бюджеты субъектов Федерации поступало 15% доходов от данного налога, собранных на территории региона).

4. Отмена с 1 января 2001 года налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и сбора на нужды образовательных учреждений.

5. Установление с 1 января 2001 года ставки налога на пользователей автомобильных дорог в размере 1%. Ранее максимальная ставка данного налога с учетом региональной ставки составляла 3,75%. Отмена налогов на владельцев автотранспортных средств и на приобретение автотранспортных средств.

6. Увеличение ставок акцизов при введении Второй части Налогового кодекса. Состояние региональных бюджетов в этой связи затрагивает

прежде всего увеличение акцизов на алкогольную продукцию, 50% поступлений от которых направляется в бюджеты субъектов Федерации.

7. Создание в составе федерального бюджета Фонда компенсаций, за счет трансфертов (дотаций) из которого осуществляется финансирование расходов бюджетов субъектов Федерации на осуществление федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации».

Целью производимых расчетов являлась оценка эффекта, оказываемого на соотношение доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации вышеупомянутыми изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве.

Результаты произведенных оценок показывают, что реализация перечисленных выше мер должна привести к росту доходов региональных бюджетов в абсолютном выражении с 1031 млрд. рублей в 2000 году (14,9% ВВП) до 1121 млрд. рублей в 2001 году (14,5% ВВП), а расходов – с 996,7 (14,4% ВВП) млрд. рублей до 1122 млрд. рублей (14,4% ВВП), в результате чего прогнозируемый дефицит совокупного бюджета субъектов Федерации составил 0,6 млрд. рублей (0,07% ВВП), что эквивалентно 0,05% консолидированных региональных расходов (по итогам 2000 года региональные бюджеты в совокупности были исполнены с профицитом в размере 0,5% ВВП). Таким образом, с учетом погрешности прогноза можно утверждать, что при принятых предпосылках анализируемые изменения в налоговом и бюджетном законодательстве не оказывают существенного влияния на баланс региональных бюджетных доходов и расходов в целом.

Прогнозируемый эффект, оказываемый изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве на доходы бюджетов субъектов Федерации в 2001 году, можно разложить следующим образом:

- изменение ставки налога на прибыль предприятий и организаций привело к увеличению региональных бюджетных доходов на 1,72% ВВП,
- изменение ставки и пропорций распределения между бюджетами налога на доходы физических лиц привело к увеличению доходов бюджетов субъектов Федерации на 0,31% ВВП,
- централизация доходов от налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете привела к снижению региональных бюджетных доходов на 1,18% ВВП,
- отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы повлекла за собой уменьшение доходов бюджетов субъектов Федерации на 1,07% ВВП,

- снижение предельной ставки налога на пользователей автомобильных дорог привело к потере бюджетами регионов суммы, эквивалентной 1,18% ВВП,
- изменение объемов трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, а также введение нового вида финансовой помощи в виде дотаций из Фонда компенсаций, привело к увеличению региональных бюджетных доходов на 0,83% ВВП,
- изменение ставок акцизов на алкогольную продукцию привело к росту региональных бюджетных доходов на 0,08% ВВП.

Анализ прогноза состояния отдельных бюджетов субъектов Федерации показывает, что эффект принятых в 2000 году решений на соотношение бюджетных доходов и расходов отличается в зависимости от региона. При этом регионы с положительными и отрицательными значениями прогнозируемой разницы между бюджетными расходами и доходами в 2001 году разделились примерно поровну.

В отношении полученных результатов следует заметить, что прогноз дефицитности многих регионов вполне оправдан и обусловлен методикой построения прогноза: при расчетах не принимались во внимание источники финансирования дефицита бюджетов субъектов Федерации, а расходы принимались равными уровню 2000 года по отношению к ВРП, что при прогнозируемом росте реального ВРП на 6% приводит к соответствующему росту реальных бюджетных расходов.

В результате принятых мер прогнозируется некоторое перераспределение бюджетных доходов от наиболее обеспеченных субъектов Федерации в сторону регионов с традиционно низкой бюджетной обеспеченностью, однако такая тенденция характерна не для всех субъектов Федерации: если большие значения роста бюджетного дефицита характерны для таких регионов, как республики Татарстан и Башкортостан, Кемеровская область, то сокращение дефицита или увеличение профицита более чем на 2 млрд. рублей, характерно для таких субъектов Федерации, как города Москва и Санкт-Петербург, республика Саха, Красноярский край, Приморский край, Алтайский край, Вологодская, Липецкая, Челябинская области, республики Дагестан, Мордовия и Калмыкия, Таймырский АО. Подобная ситуация является результатом принятых в 2000 году решений в области налоговой и бюджетной политики. Во-первых, включение в единое бюджетное и налоговое пространство национальных республик с особым статусом (Татарстан и Башкортостан) приводит к изъятию у этих субъектов Федерации части

бюджетных ресурсов¹⁰⁰. Во-вторых, положительный баланс налоговых доходов, сложившийся в результате таких мер, как централизация НДС, введение муниципального налога на прибыль, сокращение налога на пользователей автодорог и отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, характерен прежде всего для регионов с высокой экономической активностью, т.е. большими объемами прибыли, получаемой экономическими субъектами. В-третьих, распределение субсидий из Фонда компенсаций в соответствии с нормативной потребностью в расходах, а также внесение изменений в методику распределения Фонда финансовой поддержки регионов, направленных на дальнейшую объективизацию расчетов трансфертов, обеспечивает установление региональных расходов на субсидируемые статьи не в соответствии с финансовыми возможностями (которые заведомо выше у регионов с высокой бюджетной обеспеченностью), а с потребностью в осуществлении таких расходов. Поэтому последние из перечисленных мер могут приводить к росту бюджетных доходов у некоторых низкообеспеченных регионов и к их сокращению у регионов, ранее получавших высокие объемы федеральной финансовой помощи, в соответствии с изменениями в межрегиональной структуре распределения финансовой помощи из федерального бюджета.

С другой стороны, при анализе оценки влияния принятых мер на соотношение региональных бюджетных расходов и доходов по отношению к региональным бюджетным расходам, можно заметить, что наибольшее превышение прогнозируемых данных, характерно для регионов с низкой бюджетной обеспеченностью.

Решающими факторами, определяющими темпы роста региональных бюджетных доходов в 2001 году стали, во-первых, введение муниципального налога на прибыль при отмене налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, и во-вторых, – соотношение изымаемого из регионального бюджета НДС и финансовой помощи, выделяемой из Фонда компенсаций. Таким образом, наибольший "выигрыш" отмечается, с одной стороны, для субъектов Федерации с большими объемами прибыли предприятий (и доходами населения) в 2000 году, а с другой, – для регионов с низкими поступлениями НДС и высокими потребностями в средствах на финансирование выплаты "детских" пособий, а также на реа-

¹⁰⁰ Подробнее об изменении политики федерального центра в отношении республик Башкортостан и Татарстан см. "Российская экономика в 2000 году: тенденции и перспективы", М., ИЭПП, 2001 (www.iet.ru).

лизацию закона "О государственной поддержке инвалидов". Например, большой прирост доходов для Москвы был обусловлен увеличением сборов налога на прибыль, тогда как основными потерями стали налог на пользователей автомобильных дорог и налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, кроме того, Москва получила большой трансферт из Фонда компенсации, но его сумма невелика по сравнению со сборами вышеупомянутых налогов и составляет 2 млрд. рублей). Аналогичным образом прогнозируемое большое превышение бюджетных доходов над расходами (по отношению к расходам) для таких регионов, как Республики Калмыкия и Тыва, Таймырского АО обусловлено, прежде всего, выделением им дополнительных средств за счет как дотаций из Фонда компенсаций, так и увеличения трансферта из ФФПР. При этом, потери указанных регионов от централизации НДС, отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, снижения предельной ставки налога на пользователей автомобильных дорог, равно как и выгоды от введения муниципального налога на прибыль и перераспределения поступлений налога на доходы физических лиц, оказались незначительными, по сравнению с увеличением финансовой помощи, прежде всего за счет низкой налоговой базы в этих субъектах Федерации.

Таким образом, проведенные нами оценки показывают, что принятые в 2000 году решения в области налоговой и бюджетной политики в целом по стране не окажут существенного влияния на соотношение региональных бюджетных доходов и расходов в 2001 году. Однако анализ воздействия указанных мер на бюджетную ситуацию в региональном разрезе показывает, что основным эффектом принятых решений является перераспределение ресурсов в сторону высокодотационных регионов, чему в основном способствовали дополнительные доходы федерального бюджета полученные за счет централизации поступлений налога на добавленную стоимость, распределяемые регионам, в виде финансовой помощи и целевых дотаций из вновь образованного Фонда компенсаций.

Оценка влияния изменений, предусмотренных на первом этапе реформы

В данном разделе расчеты прогноза дефицита консолидированных бюджетов субъектов Федерации в условиях 2001 года производились как с учетом тех изменений которые нами рассмотрены в предыдущем разделе, так и с учетом мер, разработанных в результате осуществления проекта *СЕРРА* и включенных в программные документы Правительства, но до

настоящего момента не реализованных. Для реализации на первом этапе налоговой и бюджетной реформы нами были предложены более радикальные, по сравнению с принятыми. В частности, проектом "Основных направлений социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу", разработанных при активном участии авторов настоящей работы, была предусмотрена полная отмена налога на содержание автомобильных дорог, переход на взимание НДС по методу начислений, более значительное повышение акцизов, изменение порядка начисления амортизации и отмена инвестиционной льготы по налогу на прибыль организаций и т.д. Однако т.к. основная часть предусмотренных мер, оказывающих влияние на состояние консолидированных бюджетов субъектов Федерации не поддается количественной оценке, прогноз доходов и расходов региональных бюджетов в соответствии с данным расчетом не претерпевает значительных изменений по сравнению с прогнозируемыми изменениями в состоянии региональных бюджетов в 2001 году вследствие уже принятых решений в области налоговой и бюджетной политики. Естественно, что сокращение налогов при оставлении расходной части бюджета без изменений не могло не сказаться на сокращении величины профицита. Тем не менее по приведенным расчетам вполне можно судить об относительных изменениях в положении региональных бюджетов. В процессе подготовки и оценки предложений по реформированию межбюджетных отношений и региональных финансов было построено два прогноза состояния региональных бюджетов по итогам реализации первого этапа мероприятий: на базе отчетных данных об исполнении бюджетов за 1999 и 2000 годы.

Если сравнить результаты расчетов состояния региональных бюджетов после выполнения первого этапа предложенных нами мер в области налоговой реформы с теми прогнозами, что были получены для 2001 года на основании принятых решений (по обоим вариантам), то можно сделать вывод об отсутствии существенных изменений. Это говорит о том, что во-первых, меры, предусмотренные предложениями в области налоговой реформы и касающиеся важных, для пополнения доходной части региональных бюджетов, налогов, уже нашли свое отражение в принятых решениях, в том числе, в принятых главах Второй части Налогового Кодекса РФ и законе о федеральном бюджете на 2001 год. Во-вторых, можно предположить, что нереализованные к данному моменту меры реформы касаются в основном упрощения налоговой системы (в большей части эффект таких мер не поддается количественной оценке) и отмены некоторых налогов, сборы которых сравнительно невелики.

Относительно состояния федерального бюджета после проведения первого этапа налоговой реформы можно сказать, что поскольку федеральный бюджет на 2001 год запланирован бездефицитным, а многие из тех мер, что предполагается реализовать на первом этапе, уже содержатся в бюджете на 2001 год, то в целом отмена еще некоторых налогов, поступления от которых невелики, приведет к появлению небольшого дефицита федерального бюджета (около 0,03% расходов федерального бюджета).

Оценка воздействия мер, предусмотренных на втором этапе реформы

На втором этапе реализации предлагаемых нами мер предполагается внесение следующих изменений в налоговое и бюджетное законодательство, которые могут оказать влияние на состояние общественных финансов в регионах (изменения в распределении налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти и бюджетной системы приведены в Приложении 1):

1. *Налог на добавленную стоимость.* Планируется ликвидация пониженной ставки налога, постепенное снижение ставки до 16%-18%, и переход к взиманию налога по принципу страны назначения во взаимоотношениях со странами СНГ по всем видам торгуемых товаров и услуг¹⁰¹. Снижение налоговой ставки предполагается одновременно с отменой льгот, оказывающих искажающее воздействие на экономическую систему, и с отменой пониженной налоговой ставки для того, чтобы суммарные сборы налога остались на прежнем уровне.

2. *Налог на прибыль организаций.* Предполагается отменить муниципальный налог на прибыль, провести изменение порядка начисления амортизации, а также отменить инвестиционную и некоторые иные льготы.

3. *Взносы в государственные социальные внебюджетные фонды.* Основным нововведением, предусмотренным программой предлагаемых мероприятий и уже реализованным в 2001 году, явилось внедрение единого социального налога, включающего в себя взносы в Пенсионный фонд, фонды обязательного медицинского страхования и социального страхования. На втором этапе предусматривается дальнейшее поэтапное снижение став-

¹⁰¹ Начиная с 1 июля 2001 года, налог на добавленную стоимость во взаимоотношениях со странами СНГ взимается по принципу страны назначения в применении ко всем торгуемым товарам, за исключением нефти, нефтепродуктов и природного газа.

ки социального налога для уравнивания ставок налогообложения доходов физических лиц и организаций на уровне около 30%.

5. *Налоги, взимаемые в дорожные фонды.* В части налоговых источников формирования дорожных фондов программа предлагаемых мероприятий предусматривает обязательную консолидацию территориальных дорожных фондов в региональные бюджеты с последующей отменой целевого характера этих фондов, полную отмену налога на пользователей автодорог с компенсацией поступлений, направляемых на дорожное строительство в виде повышения акцизов на автомобильный бензин¹⁰², введение акцизов на другие виды ГСМ, отмену налога на владельцев автотранспортных средств и налога на приобретение автотранспорта, введение регионального транспортного налога, компенсационных сборов за проезд по федеральным автомобильным дорогам тяжеловесных и негабаритных транспортных средств, сборов за проезд по федеральным автомобильным дорогам Российской Федерации транспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств.

6. *Платежи за пользование природными ресурсами и налогообложение добычи углеводородного сырья.* В части данных налогов предусматривается отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, переход к взиманию экологического налога вместо сборов за загрязнение окружающей среды, изменение пропорций распределения налоговых поступлений от добычи углеводородного сырья. При этом вместо отменяемых отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, роялти и акциза предполагается ввести налог на добычу полезных ископаемых.

В настоящее время распределение платежей за природные ресурсы происходит в пропорции: 30% – в местный бюджет, 30% – в региональный, 40% – в федеральный бюджет; в случае если природные ресурсы находятся на территории автономного округа 40%-ная доля сборов платежей за природные ресурсы, предназначенная в обычном случае для зачисления в федеральный бюджет, делится в равной пропорции между областным и федеральным бюджетами (то есть по 20%). Распределение налоговых платежей, поступающих от добычи углеводородного сырья, планируется изменить и производить в пропорции: 20% – в местный бюджет, 20% – в региональный

¹⁰² Необходимо отметить, что отмена налога на пользователей автомобильных дорог предлагалась к осуществлению на первом этапе реализации программы, однако с учетом того, что эта мера не была реализована в 2001 году, она входит в предложения к реализации на втором этапе предлагаемых мер.

бюджет, 60% – в федеральный бюджет; в случае добычи сырья на территории автономного округа 20% будет поступать в местный бюджет, 20% - в бюджет автономного округа, 10% – в бюджет региона, в состав которого входит автономный округ, 50% – в федеральный бюджет. Для целей налогообложения оценка продукции производится по рыночным ценам.

В отношении налогообложения добычи углеводородов предлагается введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородов, которым предполагается заменить акцизы на нефть для новых месторождений и часть роялти¹⁰³. 7. *Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте.* Данный налог предполагается отменить на втором этапе реализации программы.

8. *Налоги на имущество, земельный налог.* Предлагается переход к налогу на недвижимость, заменяющему налоги на имущество предприятий и физических лиц, а также земельный налог. Предполагается, что такая замена и составление полного кадастра недвижимого имущества должно привести к увеличению фискальных сборов примерно в полтора раза.

9. *Акцизы.* Программа предусматривает переход на взимание акцизов по специфическим ставкам, повышение ставок акцизов на бензин, дорогие автомобили, украшения и т.д.

10. *Налог с продаж.* Данный налог предполагается отменить на втором этапе реализации плана предлагаемых мероприятий¹⁰⁴.

Оценки показывают, что в процессе проведения налоговой реформы произойдет снижение налоговой нагрузки на экономику (по бюджету расширенного правительства) с 36,25% ВВП (в 2000 году) и 33,35% ВВП (в 2001 году) до 32,88% ВВП (к концу 2004 года), или на почти на 3,4 п.п. по отношению к 2000 году. В частности, консолидированный бюджет умень-

¹⁰³ Вследствие отсутствия данных эффект от введения этого налога в региональном разрезе оценить не удалось

¹⁰⁴ В отношении реформирования налога с продаж следует отметить, что в соответствии с Постановлением Конституционного суда от 30.01.2001 №2-П необходимо устранить несоответствие Конституции РФ некоторых положений Закона РФ "Об основах налоговой системы", регулирующих взимание налога с продаж. В случае, если законодательство о налоге с продаж не будет приведено в соответствие с Конституцией РФ, данный налог подлежит отмене, начиная с 1 января 2002 года. По имеющейся у нас информации, в настоящее время Министерство финансов РФ не внесло в Государственную Думу законопроект о внесении изменений и дополнений в закон "Об основах налоговой системы", равно как и проект главы Налогового кодекса РФ "О налоге с продаж".

шится с 24,75% ВВП до 23,37% ВВП (почти на 1,4 п.п.), объем внебюджетных фондов – с 11,5% ВВП до 9,41% ВВП (более 2 п.п).

В ходе налоговой реформы произойдет дальнейшее перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета за счет бюджетов субъектов Федерации. Так, если в 2000 году доля федерального бюджета в консолидированном бюджете составляла 56,5%, в 2001 году – 60,7%, то в 2002 году – 60,2%, а к 2004 году достигнет почти 67,6%.

Одним из важнейших вопросов, связанных с перераспределением налоговых доходов между региональными и федеральными бюджетами в связи с реализацией мер, предполагаемых Программой, является реформирование системы платежей за пользование природными ресурсами, поэтому в настоящее время важной с фискальной точки зрения является реформа налогообложения добычи углеводородного сырья (более точно, реформированию в настоящее время должна подвергнуться нефтедобыча).

Нами была произведена оценка доли нефте- и газодобывающих компаний в общем объеме платежей за пользование недрами с учетом размещения добычи природных ресурсов по регионам.

Если сравнить прогнозы состояния региональных консолидированных бюджетов, построенных на базе одних и тех же исходных данных, то видно, что по сравнению с первым этапом реформы, кардинальных изменений в состоянии региональных бюджетов также не происходит.

Результаты расчетов прогнозируемых доходов региональных бюджетов, составленных на базе отчетных данных 2000 года, несколько отличаются от результатов аналогичных вычислений, сделанных на базе данных за 1999 год. Основное отличие результатов мер, предполагаемых к принятию на первом этапе реализации Программы от второго этапа состоит в том, что несколько изменяется порядок регионов, если их расположить по убыванию дефицита.

Отличие прогнозов для двух этапов программы также состоит в том, что отмена ряда налогов и увеличение некоторых других отчислений неоднозначно влияет на состояние региональных бюджетов, хотя общее изменение по сравнению с первым этапом выполнения программы, рассчитанное как на базе 2000 года, так и на базе 1999 года, значительно лишь для небольшого числа регионов, если отнести эти изменения к расходам соответствующего бюджета.

Если посмотреть на суммарное изменение дефицита по всем регионам, то в денежном выражении оно составит –10 млрд. рублей, что относительно суммарных расходов региональных консолидированных бюджетов составит

-0,84% (прогноз по 2000 году), что говорит о том, что с учетом погрешности прогноза в основной массе состояние региональных консолидированных бюджетов практически не изменится. По результатам расчетов можно выделить изменения в следующих доходных источниках, которые окажут существенное влияние на величину прогнозируемого дефицита бюджетов субъектов Федерации:

1. Отмена налога на пользователей автодорог должны привести к тому, что потери региональных бюджетов составят 0,61% ВВП.
2. Изменение порядка взимания платежей за пользование недрами (а именно, – реформирование налогообложения нефтедобычи) должно привести к получению дополнительных доходов прежде всего федеральным бюджетом, оставив практически неизменными доходы региональных бюджетов, которые, по нашим оценкам, возрастают на 0,28% ВВП.
3. Планируемая реформа налогообложения недвижимого имущества должна принести региональным бюджетам дополнительные доходы в размере 1,70% ВВП.
4. Полная отмена сбора на нужды образовательных учреждений приведет к потере доходов, равных 0,05% ВВП.
5. Отмена налогов на приобретение автотранспортных средств и с владельцев автотранспортных средств должна привести к уменьшению доходов региональных бюджетов в размере 0,05% ВВП и 0,06% ВВП соответственно (без введения транспортного налога).
6. Отмена налога с продаж приведет к потере доходов, равных 0,33% ВВП.
7. Отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы приведет к потере доходов в размере 0,30% ВВП.
8. Отмена налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, приведет к потере доходов в размере 0,02% ВВП.

Основную роль в изменении состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ на втором этапе программы предлагаемых мероприятий по сравнению с первым играют:

1. Введение налога на недвижимость;
2. Отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и налога с продаж;
3. Изменения в налогообложении пользования природными ресурсами.

Налоги на имущество являются важной доходной статьей ряда региональных бюджетов, поэтому увеличение их сборов в 1,5 раза (по экспертным оценкам) в связи с введением налога на недвижимость окажет на состояние большинства региональных консолидированных бюджетов положительное влияние, которое, тем не менее, не во всех регионах настолько велико, чтобы восполнить потери бюджетов в связи с отменой ряда налогов.

Также важным фактором, влияющим на изменение состояния региональных бюджетов, являются бюджетные расходы. Поскольку в расчетах объем расходов региональных консолидированных бюджетов считается неизменной долей в ВРП, то этот показатель сильно зависит от выбора базового года и от прогноза роста ВРП. На основании данных об исполнении региональных бюджетов в 1999 год можно было сказать, что прослеживается тенденция замедления роста бюджетных расходов по сравнению с темпом роста ВВП (если речь идет о стране в целом), так что увеличение расходов региональных консолидированных бюджетов в соответствии с темпом роста ВРП могло дать завышенную оценку роста бюджетных расходов, потому что прогноз ВРП на 2001 год, который был взят в расчетах, говорит о неравномерности роста этого показателя между регионами. Так, в Ненецком АО в 2001 году прогнозируется рост ВРП в 1,94 раза по сравнению с 1999 годом, тогда как в среднем по всем регионам этот показатель составляет 1,7 раза. Данные за 2000 год показали, что прогноз бюджетных расходов, сделанный по подобной схеме, очень нестабильный: если сравнить прогноз бюджетных расходов, сделанный по 1999 году, с тем, что сделан по 2000, то получится, что это отношение колеблется в пределах от 0,66 у Курской области до 1,80 у Ингушской республики. На основании подобной информации можно сделать вывод о том, что подобный характер ошибки прогноза бюджетных расходов существенно отразился на качестве прогноза в целом.

В целом небольшие изменения в состоянии региональных консолидированных бюджетов после выполнения двух этапов программы налоговой реформы по сравнению с прогнозом на 2001 год говорит о том, что меры, заложенные в закон «О федеральном бюджете на 2001 год» должны привести (здесь речь, прежде всего, идет о бюджетных доходах, так как изменение бюджетных расходов в данном исследовании не исследовалось, за исключением учета изменения трансфертов из Фонда компенсаций и Фонда финансовой поддержки регионов) консолидированные бюджеты регионов практически на тот же уровень доходов, что реализуется в случае выполнения двух этапов предлагаемых нами мероприятий по реформированию налоговой и бюджетной системы.

Предложения по дальнейшему повышению эффективности налоговой и бюджетной системы России

Следует отметить, что реализация программы предлагаемых нами мер, с одной стороны, не приводит к существенным потерям бюджетной системы, а с другой – направлена на повышение эффективности системы налогов и сборов, а также системы межбюджетных отношений в России. Помимо предложений, разработанных в ходе реализации проекта, оценка эффекта которых сделана выше, можно привести следующие рекомендации в области совершенствования российской налоговой и бюджетной системы, которые явились результатом работы по проекту *СЕРРА*.

Рекомендации в области налоговой реформы.

Основная часть предложений по совершенствованию налогового и бюджетного законодательства в области распределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти и управления в Российской Федерации находится в сфере совершенствования налогового администрирования и не поддается количественной оценке. Следует также отметить, что приведенные ниже предложения носят среднесрочный характер и были использованы Министерством финансов РФ при подготовке проекта Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации в 2002-2004 годах.

Налог на доходы физических лиц. Поступления данного налога целесообразно полностью зачислять в бюджеты субъектов Федерации, при этом в целях привнесения элементов стабильности в систему межбюджетных отношений нормативы распределения поступлений налога на доходы физических лиц предпочтительно в будущем закреплять не в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а в налоговом законодательстве (например, путем отнесения указанного налога в число региональных налогов, ставка и база которого являются едиными для всех субъектов Федерации) или в Бюджетном кодексе, включив поступления налога на доходы в состав доходов бюджетов субъектов Федерации. Следует особо отметить недопустимость предоставления органам власти субъектов Федерации права по изменению налоговых ставок и введения собственных налоговых льгот, т.к. организация регионального контроля за налоговым резидентством в отношении уплаты налога на доходы физических лиц неразрешима с точки зрения налогового администрирования.

С другой стороны, представляется нерациональной действующая в настоящее время структура распределения поступлений налога на доходы физических лиц. Необходимо перейти к полному зачислению поступлений данного налога в бюджеты субъектов Федерации, что одновременно позволит компенсировать часть потерь от возможного упразднения налога с продаж.

В налоговом законодательстве возможно предусмотреть распределение поступлений налога на доходы физических лиц между бюджетами субъектов Федерации и бюджетами муниципальных образований. Такое распределение возможно в двух вариантах – с помощью разделения ставок, по которым налоговые доходы зачисляются в бюджеты различного уровня, а также путем установления пропорций распределения налоговых доходов в расчете на душу населения. Каждый из двух перечисленных вариантов имеет свои достоинства и недостатки. Так, разделение налоговых поступлений между региональным и муниципальными бюджетами по доле в налоговой ставке легко в администрировании (при условии сохранения плоской ставки налога), однако такой способ приведет к закреплению неравномерного размещения налоговой базы между муниципалитетами и возникновению проблемы бюджетной "переобеспеченности" отдельных муниципалитетов за счет недостаточности бюджетных доходов других. Второй вариант распределения более сложен в администрировании, однако его применение позволяет более равномерно распределить налоговые доходы между муниципальными образованиями, а также его удобнее использовать при взимании налога по прогрессивной ставке.

Возможно совмещение первого и второго способа распределения налоговых поступлений путем фиксирования минимальной ставки, по которой налоговые доходы зачисляются в бюджеты муниципальных образований, а некоторую долю от оставшейся суммы (минимальное значение которой определено федеральным законодательством) – распределять между муниципальными бюджетами.

Налог на прибыль предприятий и организаций. Сложившееся в настоящее время положение, при котором муниципальные образования имеют возможность устанавливать ставку налога, поступающего в муниципальные бюджеты, в пределах до 5%, а органам власти субъектов Федерации предоставлено неограниченное право на установление льгот в пределах собственных налоговых поступлений, в условиях отсутствия контроля за трансфертным ценообразованием может привести к неблагоприятной налоговой конкуренции, имеющей своим следствием общее снижение обще-

ственного благосостояния. В этой связи необходимо принятие следующих мер:

- "передача" ставки налога на прибыль в 5% на федеральный уровень с зачислением соответствующих доходов в Фонд компенсаций в целях финансирования расходов бюджетов субъектов Федерации, связанных с реализацией Федерального закона "О ветеранах" (в случае отмены налога с продаж в целях компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов возможно сохранение муниципального налога на прибыль с одновременной унификацией ставок между муниципалитетами в пределах одного субъекта Федерации);

- ограничение права органов власти субъектов Федерации на снижение ставки налога ниже 10%.

- ограничение права органов власти субъектов Федерации на принятие собственных налоговых льгот за исключением перечисленных в федеральном законодательстве (в качестве более "мягкого" варианта – установление в федеральном законодательстве ограничения на объем льготированной прибыли при ужесточении контроля за предоставлением индивидуальных налоговых льгот);

- установление следующих налоговых ставок: федеральная – 15% (вариант – 10%), региональная – с правом изменения от 10% до 20% (либо "присоединение" действующей муниципальной налоговой ставки к региональной – от 10% до 25%).

Налог на добавленную стоимость. Необходимо закрепить в налоговом законодательстве существующую ситуацию, при которой поступления налога на добавленную стоимость полностью зачисляются в федеральный бюджет.

Акцизы на водку и ликеро-водочные изделия. В целях избежания искажений, создаваемых действующей системой уплаты акцизов на алкогольную продукцию, связанных с получением доходов от реализации продукции бюджетами регионов, в которых производится, а не реализуется, алкогольная продукция, следует пересмотреть систему распределения поступлений акцизов между федеральным и региональными бюджетами. Наиболее рациональным вариантом реформирования системы распределения доходов от акцизов на алкогольную продукцию является переход на полное зачисление поступлений таких акцизов в федеральный бюджет. Возможно, такое перераспределение следует осуществлять с одновременным зачислением суммы, эквивалентной региональной части акцизов, в Фонд компенсаций, с целью финансирования расходов региональных бюд-

жетов по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы (работникам образования) в пределах норм Единой тарифной сетки.

В качестве компромиссного варианта перераспределения поступлений акцизов возможно принятие решения, обсуждавшегося при рассмотрении проекта главы "Акцизы" Второй части Налогового кодекса РФ, а именно – зачисление 50% акцизов, уплачиваемых при реализации алкогольной продукции производителем, в федеральный бюджет, а при последующей реализации указанной продукции с оптового акцизного склада – перечисление оставшихся 50% доходов в бюджеты субъектов Федерации.

Платежи за пользование природными ресурсами. Действующая система распределения платежей за пользование природными ресурсами построена таким образом, что платежи с территории автономных округов, входящих в состав области (края), в бюджет данной области (края) осуществляются за счет доли федерального бюджета. Прежде всего следует отметить, что представляется рациональным полное зачисление платежей за пользование неравномерно распределенными природными ресурсами в федеральный бюджет. Однако, учитывая масштаб возникающих в этой связи политических проблем, необходимо принять компромиссное решение, заключающееся в установлении таких пропорций распределения платежей за пользование природными ресурсами (роялти), чтобы отчисления в бюджет субъекта Федерации, в составе которого находится автономный округ, не уменьшали долю федерального бюджета, что означает снижение доли автономного округа и/или области (края) по сравнению с существующими. Облегчить принятие такого варианта может переход на расчет налоговых платежей по рыночным ценам продукции, что приведет к увеличению поступлений в региональные бюджеты, компенсируя таким образом снижение относительных долей. При этом предотвращение резкого роста налоговой нагрузки на добывающий сектор должно осуществляться за счет отмены платежей на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акцизов на нефть.

Другим направлением реформирования системы платежей за пользование природными ресурсами является передача доходов от платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами (лесным фондом, водными объектами, объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, прочими платежами), а также земельного налога, в бюджеты субъектов Федерации. При этом следует отметить, что в целях повышения роли данных налогов в региональных бюджетных доходах ре-

шение о передаче поступлений на региональный уровень следует принимать в увязке с решением об индексации ставок указанных платежей.

Налоги на имущество (налог на недвижимость). Существующий проект Второй части Налогового кодекса относит налог на недвижимость к местным налогам. Очевидно, что налоги на имущество как налоги с наименее мобильной базой, целесообразно относить именно к местным налогам с наделением муниципальных властей правом устанавливать ставку налога в пределах, ограниченных Налоговым кодексом, а также с зачислением поступлений налога в местные бюджеты. Однако перевод налогов на имущество в категорию местных налогов может вызвать проблему чрезмерной бюджетной обеспеченности отдельных муниципалитетов, в которых расположены крупные промышленные предприятия с высокой стоимостью основных фондов и производственных запасов. В результате, органы власти таких муниципалитетов будут иметь стимулы к установлению пониженных налоговых ставок. По нашему мнению, возможны следующие варианты решения данной проблемы.

Во-первых, возможно регулирование бюджетной обеспеченности муниципалитетов с помощью системы отрицательных выравнивающих трансфертов. Введение такого инструмента межбюджетных отношений требует значительных изменений нормативно-правовой базы, т.к. оказание финансовой помощи другим муниципальным образованиям не является задачей муниципальных бюджетов. Также местные органы власти не несут обязательств по безвозмездным перечислениям перед вышестоящими бюджетами, что может затруднить придание отрицательным трансфертам статуса обязательных платежей. В этих условиях необходима разработка положений бюджетного законодательства, регламентирующих порядок расчета таких трансфертов и связанные с этим бюджетные процедуры.

Вторым способом выравнивания возможных диспропорций, связанных с приданием налогам на имущество статуса местных налогов, является объединение крупных предприятий региона (выделенных, например, по такому критерию, как среднегодовая стоимость имущества, – абсолютная или относительная (в зависимости от среднерегionalных показателей)) в региональный налоговый округ. В этом случае доходы от налога на имущество от таких предприятий поступают в региональный бюджет и используются на цели межбюджетного выравнивания (например, по подушевому принципу).

В ближайшее время (до введения налога на недвижимость и решения проблем, связанных с передачей налога на имущество предприятий в состав

местных налогов) возможно наделение муниципальных властей правом увеличения ставки налога на имущества предприятий в размере до 3% (как вариант – на 1 п.п. в дополнение к региональной налоговой ставке) с зачислением соответствующих доходов в муниципальные бюджеты – полностью либо в действующей пропорции (равными долями в бюджет субъекта Федерации и муниципального образования).

Налоги, уплачиваемые субъектами малого бизнеса. Исходя из общих соображений налогообложение малого бизнеса и создание условий для его развития должно являться прерогативой местных властей, что обуславливает необходимость передачи соответствующих налоговых полномочий и налоговых доходов на местный уровень. Однако существующие в настоящее время критерии отнесения предприятий к субъектам малого предпринимательства (под малыми предприятиями в соответствии с действующим законодательством понимаются достаточно крупные экономические агенты) не позволяют полностью передать соответствующие налоговые доходы и полномочия на муниципальный уровень. В этой связи представляется необходимым внести изменения в систему налогообложения малого бизнеса (например, ограничив круг малых предприятий в соответствии с критерием, позволяющим предприятиям не регистрироваться в качестве плательщика налога на добавленную стоимость) и лишь затем принимать решения о децентрализации соответствующих налоговых полномочий.

Прочие налоги и сборы. В ближайшее время также является целесообразным передача в доходы бюджетов субъектов Федерации поступлений налога на игорный бизнес.

Децентрализация налоговых полномочий и налоговое администрирование. Очевидно, что большинство предлагаемых изменений налоговой системы подразумевает сокращение налоговых полномочий региональных и особенно муниципальных органов власти (за исключением налога на недвижимость). Вместе с тем, постепенный отказ от расщепления налоговых поступлений между бюджетами различного уровня создает отрицательные стимулы для федеральных налоговых органов в отношении сбора налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты. Возможное наделение региональных и местных властей правом введения собственных налогов может потребовать несения ими издержек налогового администрирования. При этом создание субъектами Федерации собственных налоговых служб является нежелательным вследствие ряда политических причин и потерь, связанных с эффектом масштаба. В этой связи может оказаться целесообразной оценка рациональности разработки механизма агентских соглаше-

ний между региональными властями и налоговыми органами в целях компенсации расходов на администрирование региональных и местных налогов.

*Рекомендации в области распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации*¹⁰⁵

При разработке предложений по совершенствованию системы федеральной финансовой поддержки региональных бюджетов в рамках проекта предполагалось, что повышение эффективности системы финансовой поддержки бюджетов нижестоящих уровней власти остается одним из приоритетов деятельности Правительства. В ходе планируемой реформы следует продолжить работу по совершенствованию системы федеральной финансовой помощи регионам, первый этап которой начался с принятием Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах, одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. №862. Одним из результатов первого этапа реализации мер, предусмотренных данной Концепцией, является совершенствование механизма распределения Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) и прочих видов межбюджетного выравнивания с точки зрения эффективности и справедливости. В частности, речь идет о переходе к расчету трансфертов из ФФПР на основании показателей налогового потенциала субъектов Федерации и объективно необходимых потребностей в финансировании, создании Фонда компенсаций, направленного на обеспечение финансирования части необеспеченных федеральных расходных мандатов, совершенствовании механизма распределения средств на государственную поддержку северного завоза. Однако для продолжения процесса дальнейшего совершенствования системы федеральной финансовой помощи регионам необходимо принятие ряда мер в следующих областях.

Федеральная финансовая помощь бюджетам нижестоящих уровней власти должна основываться на трех основных видах финансовой поддержки:

1) финансовая помощь, направленная на выравнивание возможностей органов власти субъектов Федерации по оказанию государственных услуг – минимальной бюджетной обеспеченности (трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов);

¹⁰⁵ Данные рекомендации экспертов СЕРРА были использованы при подготовке Концепции государственной политики в области бюджетных расходов, представленной в Министерство финансов и Бюро экономического анализа.

2) средства, выделяемые бюджетам субъектов Федерации с целью погашения вертикальной несбалансированности бюджетной системы, основным источником которой являются возложенные федеральным законодательством на бюджеты субъектов Федерации расходные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования – субвенции и субсидии на финансирование отдельных расходов (трансферты из Фонда компенсаций);

3) прочая финансовая помощь, оказываемая регионам с целью содействия региональному развитию и стимулирования процессов финансового оздоровления и реформирования бюджетного сектора (средства Фонда регионального развития и Фонда развития региональных финансов), а также бюджетные кредиты и ссуды.

Одним из существенных недостатков существующей системы межбюджетных отношений является отсутствие необходимой законодательной базы, регламентирующей в том числе процесс распределения федеральной финансовой помощи, что лишает данную область бюджетного процесса необходимой стабильности и транспарентности. Это требует разработки и принятия федерального закона, регулирующего отношения между бюджетами различного уровня в Российской Федерации. С другой стороны, одобрение принципов распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, Фонда компенсаций, иных фондов, на правительственном либо законодательном уровнях требует наличия разработанных и апробированных механизмов распределения, которые, будучи нормативно закрепленными, могли бы использоваться в соответствующих целях без дополнительных построений и досчетов. Вторым условием долгосрочного нормативного закрепления принципов распределения финансовой помощи является окончание активной фазы налоговой и бюджетной реформы, что позволило бы применять результаты расчетов объемов финансовой помощи на очередные бюджетные периоды без серьезных корректировок на изменение налогового и бюджетного законодательства.

Вместе с тем, уже в настоящее время должны быть конкретизированы положения Бюджетного Кодекса Российской Федерации, регламентирующие общие вопросы предоставления финансовой помощи (в том числе бюджетных кредитов и ссуд) субъектам Федерации, условия выделения средств из федерального бюджета и контроль за использованием данных средств, порядок взаимодействия федеральных ведомств между собой и с представителями региональных властей в процессе реализации межбюджетных отношений.

Помимо вопросов распределения финансовой помощи, оказываемой бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета, в федеральном законодательстве необходимо более подробно отразить отношения бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов по поводу предоставления финансовой помощи из бюджетов субъектов Федерации. Следует доработать положения Бюджетного Кодекса РФ и федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" с точки зрения законодательного закрепления принципа равенства бюджетных прав всех муниципальных образований во взаимоотношениях с бюджетом субъекта Федерации, обеспечения единообразного, транспарентного и объективизированного (основанного на показателях налогового потенциала и объективно обусловленной потребности в бюджетных расходах) подхода к муниципальным образованиям в вопросах распределения финансовой помощи и установления нормативов отчислений от регулирующих налогов (как одного из видов финансовой помощи) в бюджеты муниципальных образований. Необходимо также конкретизировать нормы, регулирующие распределение расходных полномочий между собственными бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами, а также процедуру такого распределения.

Таким образом, необходимо продолжить работу по совершенствованию распределения федеральной финансовой помощи регионам по следующим направлениям, которые будут учтены при разработке Концепции совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 2002-2005 годы.

Фонд финансовой поддержки регионов

При подготовке законов о федеральном бюджете РФ на 1999-2001 годы была разработана и внедрена новая формула расчета сумм трансфертов регионам из ФФПР, основанная на выравнивании налогового потенциала (валовых налоговых ресурсов) субъектов Федерации с учетом объективных расходных потребностей. Опыт использования данной формулы показывает, что она в целом способствует выполнению задач выравнивания возможностей региональных властей по предоставлению государственных услуг и не нуждается в серьезном изменении, однако методики и процедуры расчета показателей валовых налоговых ресурсов (налогового потенциала) и индекса бюджетных расходов (объективно обоснованных расходных потребностей) нуждаются в дополнительном совершенствовании. Для более

полного отражения как доходного потенциала регионов, так и их расходных потребностей, необходимо принять следующие меры.

1. Необходимо разработать и утвердить на уровне Правительства РФ методику оценки валовых налоговых ресурсов, основанную на анализе региональной налоговой базы и оценке усилий региональных властей по сбору налогов, а также методику расчета индекса бюджетных расходов, составленную на основе анализа факторов, оказывающих влияние на потребность субъектов Федерации в бюджетных услугах в условиях действующего законодательства и с учетом перспективных направлений реформирования бюджетного сектора.

2. Разработка указанных выше методик оценки валовых налоговых ресурсов и индекса бюджетных расходов невозможна в отсутствие информационно-статистической базы. По этой причине основным условием для начала работ по разработке данных методик должно являться составление перечня демографических, социально-экономических, финансовых и прочих статистических показателей, необходимых для корректного учета основных факторов, оказывающих влияние как на объем налогового потенциала, так и на уровень расходных потребностей субъектов Федерации. Впоследствии необходимо принять постановление Правительства, содержащее поручение Государственному комитету РФ по статистике, Министерству по налогам и сборам, прочим министерствам и ведомствам о подготовке и регулярном предоставлении в Министерство финансов указанных показателей.

3. По завершении разработки и апробации методик оценки валовых налоговых ресурсов, расчета индекса бюджетных расходов и формулы расчета трансфертов из ФФПР необходимо утвердить данные методики в виде постановления Правительства РФ, а затем – в составе федерального закона, регулирующего межбюджетные отношения в Российской Федерации. Процедура расчета трансфертов из ФФПР должна быть, во-первых, максимально транспарентной и верифицируемой для всех участников процесса, а во-вторых, носить стабильный и долгосрочный характер.

4. Необходимо конкретизировать и закрепить в законе, регулирующем межбюджетные отношения, условия выделения трансфертов из ФФПР регионам. В частности, необходимо предусмотреть особый контроль за распоряжением бюджетными средствами и управлением бюджетными предприятиями в субъектах Федерации с высокой степенью зависимости от федеральной финансовой помощи. Необходимо разработать и утвердить процедуру внешнего финансового управления в высокودотационных регионах.

Фонд компенсаций

Начиная с 2001 года обязательства по финансированию части расходов бюджетов субъектов Федерации, введенных федеральными законодательными актами и не обеспеченных источниками финансирования, были приняты на себя федеральным бюджетом. Для этой цели был создан Фонд компенсаций, трансферты из которого распределяются всем без исключения субъектам РФ в соответствии с потребностью в выплатах данного вида. Очевидно, что создание Фонда компенсаций является частичным решением проблемы нефинансируемых расходных мандатов, т.к. общий объем дополнительных расходных обязательств в виде как прямых выплат, так и обязанностей по финансированию различных льгот, превышает планируемый размер трансфертов из Фонда компенсаций. С учетом результатов введения Фонда компенсаций необходимо принять следующие меры по разрешению проблемы не обеспеченных расходных мандатов.

1. Аналогично процедуре распределения Фонда финансовой поддержки регионов необходимо разработать и утвердить на правительственном, а впоследствии – на законодательном уровнях, методику определения потребности в объемах финансирования на указанные цели, для чего необходима подготовка и предоставление соответствующих статистических данных.

2. Одновременно с совершенствованием процедуры распределения Фонда компенсаций необходимо осуществить инвентаризацию и реструктуризацию системы расходных полномочий, не обеспеченных источниками финансирования.

Фонд регионального развития и фонд развития региональных финансов

В соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений необходимо активизировать работу по разработке нормативно-правовой базы формирования и распределения средств Фонда регионального развития (ФРР) и Фонда развития региональных финансов (ФРРФ).

В этой связи следует предпринять следующие шаги для повышения эффективности распределения средств Фонда регионального развития и Фонда развития региональных финансов.

1. Необходимо объединить признанные целесообразными федеральные целевые программы в Фонд регионального развития, а также разработать процедуру распределения средств указанного фонда. Процедура распреде-

ления средств ФРР должна быть разработана с учетом того, что основным направлением расходования средств Фонда является создание на всей территории Российской Федерации социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством гарантий.

2. Также необходимо разработать и утвердить на уровне Правительства Российской Федерации методику распределения средств Фонда развития региональных финансов, основной целью которого является содействие реформам в бюджетном секторе субъектов Федерации. В соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений средства ФРРФ, источником финансирования которого являются кредиты международных финансовых организаций, распределяются на возвратной основе, а также в виде технической помощи на подготовку мероприятий в области бюджетной реформы.

3. Принципы формирования и расходования средств данных фондов впоследствии должны быть включены в состав федерального закона, регулирующего межбюджетные отношения в Российской Федерации.

Повышение эффективности государственного финансирования завоза продукции в районы с ограниченными сроками завоза.¹⁰⁶

Одним из направлений расходования средств федерального бюджета на цели финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации является финансирование поставки продукции в районы с ограниченными сроками завоза (далее – Северный завоз). Данные средства направлены на финансирование затрат по досрочному завозу продукции в указанные районы и территории, при этом на 90% завозимая продукция состоит из топлива, поставляемого предприятиям жилищно-коммунального хозяйства и некоторым бюджетным учреждениям. Начиная с 2000 года, трансферты региональным бюджетам на финансирование северного завоза распределяются по единой для всех регионов методике и включаются в состав трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов.

Однако, являясь особым целевым видом финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации, действующая система северного завоза обладает рядом недостатков, важнейшими из которых являются следующие:

¹⁰⁶ Более подробно о проблемах финансовой поддержки северных регионов см. ССЫЛКА НА РАДЫГИНА

1. Отсутствие эффективного контроля со стороны федеральных финансовых органов за соблюдением процедур конкурсного распределения финансовых средств между поставщиками продукции и транспортными предприятиями.

2. Отсутствие контроля за обоснованностью цен и тарифов производителей коммунальных услуг. Это приводит к возникновению ситуаций, когда бюджетные затраты на топливо, профинансированные за счет северного завоза, включаются в стоимость коммунальных услуг на стадии утверждения тарифов, и, тем самым, северный завоз оплачивается потребителями услуг и бюджетом дважды.

Для исправления указанных недостатков необходимо проведение следующих мероприятий:

- введение системы контроля со стороны федеральных органов управления за правильностью соблюдения конкурсных процедур;
- утверждение результатов конкурсов по распределению заказов на поставку продукции на федеральном уровне, при этом должна применяться практика отказа субъекту Федерации в предоставлении средств в случае опротестования результатов конкурсов;
- создание системы тарифного регулирования деятельности коммунальных предприятий, в которой стоимость топлива, приобретенного за счет средств северного завоза, будет исключаться из стоимости коммунальных услуг для потребителей.

Учитывая, что основанием для государственного финансирования Северного завоза являются дополнительные расходные обязательства бюджетов субъектов Федерации, имеющих на своей территории районы с ограниченной транспортной доступностью, связанные с необходимостью досрочного завоза грузов, в перспективе федеральная поддержка северного завоза будет включена в общий объем финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации, распределяемой в виде трансфертов из ФФПР по единым для всех регионов правилам, учитывающим объективно обусловленную потребность в бюджетных расходах.

Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (основные положения)

На основании исследования особенностей российской бюджетной системы, воздействия на состояние региональных финансов Плана действий Правительства РФ и предлагаемых экспертами проекта мероприятий, анализа теоретических аспектов эффективного осуществления межбюджетных отношений, а также работы по оценке налогового потенциала и расходных потребностей региональных консолидированных бюджетов, проведенной в рамках проекта СЕРРА "Оценка налогового и потенциала бюджетных потребностей субъектов Российской Федерации" были разработаны предложения по совершенствованию методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов.

В целом можно сказать, что предлагаемые нами основные положения методики не претерпели изменений в отношении принципов распределения финансовой помощи: часть средств Фонда распределяется между регионами, для которых приведенные к сопоставимому виду удельные валовые налоговые ресурсы не превышают среднего по Российской Федерации показателя, пропорционально отклонению приведенных удельных валовых налоговых ресурсов от среднего по субъектам Российской Федерации уровня; другая часть распределяется таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимому виду удельные валовые налоговые ресурсы наименее обеспеченных регионов (после распределения первой части ФФПР) до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПР, уровня.

Основные из предлагаемых изменений затронули принципы расчета величин налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации, используемых при расчете объема трансферта региону. В отличие от применяющейся в настоящее время методики распределения трансфертов, расчет налогового потенциала и расходных потребностей в которой основаны на экзогенно заданной зависимости рассчитываемых показателей от набора факторов с большим количеством различных корректирующих коэффициентов, предлагаемый способ расчета налогового потенциала и расходных потребностей основан на результатах эконометрического моделирования налоговых доходов и бюджетных расходов регио-

нов. Такой подход представляется нам в большей степени отвечающим задачам межбюджетного выравнивания.

В предлагаемой методике приведены формулы для расчета валовых налоговых ресурсов в зависимости от значений факторов, определяющих поступления основных источников налоговых доходов субъектов Федерации (налога на добавленную стоимость, подоходного налога, налога на прибыль и остальных налогов). Расчет поступлений вышеназванных налогов производится на основании формул, полученных с помощью регрессионной оценки зависимости налоговых доходов от групп факторов. В число факторов, определяющих среднедушевую величину налогового потенциала в субъекте Федерации, входят такие величины, как номинальная начисленная заработная плата за вычетом прироста задолженности на душу населения, среднедушевые денежные доходы в регионе, валовой региональный продукт на душу населения и прибыль предприятий и организаций на душу населения. Виды региональных налоговых доходов, по которым производится расчет налогового потенциала и используемые для расчета факторы приведены в Таблице 1.

ТАБЛИЦА 1. ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНОГО НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

Вид налоговых доходов	Факторы
1. Налог на доходы физических лиц	1. Номинальная начисленная заработная плата за вычетом прироста задолженности на душу населения; 2. Среднедушевые денежные доходы
2. Налог на прибыль организаций	1. Прибыль предприятий и организаций на душу населения
3. Прочие налоги	1. Валовой региональный продукт на душу населения

Расчет расходных потребностей региона в целях распределения трансфертов в соответствии с предлагаемой методикой происходит по восьми основным статьям расходов бюджетов субъектов Федерации: жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, культура и искусство, правоохранительная деятельность, транспорт, государственное управление и социальная политика. Статьи расходов региональных бюджетов, по которым производится расчет нормативов расходных потребностей, и используемые для расчета факторы приведены в Таблице 2. По причине пока-

зательной формы зависимости рассчитываемых показателей для облегчения использования методики нормативные расходы по каждой статье определяются как произведение коэффициентов, делающих поправку на значение фактора, определяющего бюджетные расходы по данной статье. Для этих целей были табулированы значения поправочных коэффициентов по каждому фактору и каждой статье расходов.

ТАБЛИЦА 2. ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Вид бюджетных расходов (на душу населения)	Факторы
1. Жилищно-коммунальное хозяйство	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Доля муниципального жилья в жилом фонде субъекта Федерации 3. Количество предприятий и организаций в субъекте Федерации* 4. Доля городского населения в общей численности населения субъекта Федерации 5. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации
2. Транспорт и связь	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Доля городского населения в общей численности населения субъекта Федерации 3. Пассажирооборот автобусов общего пользования в субъекте Федерации
3. Культура и искусство	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Обеспеченность населения субъекта Федерации газетами и журналами в общедоступных библиотеках (число газет и журналов в общедоступных библиотеках)* 3. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 4. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 5. Доля населения старше трудоспособного возраста в общей численности населения субъекта Федерации
4. Государственное управление	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Доля городского населения в общей численности населения субъекта Федерации 3. Общая численность населения субъекта Федерации 4. Реальная средняя заработная плата в субъекте Федерации (по отношению к прожиточному минимуму) 5. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации
5. Образование	1. Доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Обеспеченность населения субъекта Федерации школами (число человек на которых приходится одна школа) 3. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации

ТАБЛИЦА 2. (ПРОДОЛЖЕНИЕ) ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Вид бюджетных расходов (на душу населения)	Факторы
6. Здравоохранение	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Обеспеченность населения субъекта Федерации средним медицинским персоналом (число человек медицинского персонала на душу населения) 3. Реальная средняя заработная плата в субъекте Федерации 4. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 5. Количество заболеваний в субъекте Федерации* (количество новых заболеваний на одного человека за год)
7. Социальная политика	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 3. Размер среднего города в субъекте Федерации (численность городского населения, отнесенная к количеству городов в субъекте Федерации)
8. Правоохранительная деятельность	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации

* в расчете на душу населения

**Приложение. Изменения в распределении
налоговых доходов между уровнями бюджетной
системы и налоговых полномочий между уровнями
государственного управления в соответствии с
Планом действий Правительства РФ**

Налог	Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, %			Уровень государственного управления, в полномочия которого входит...		
	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов Федерации	Местные бюджеты	Введение налога	Опреде- ление налого- вой базы	Установле- ние нало- говой ставки
Федеральные налоги						
Налог на прибыль предприятий и организаций (федеральная доля в пределах ставки 11% / 10%)	100	0	0	Ф	Ф	Ф
Налог на доходы физических лиц	1 / 0	99 / 100	0	Ф	Ф	Ф
Налог на игорный бизнес (федеральная доля)	мин. фед. ставка / 0	0 / 100		Ф	Ф	Ф / Р
Налог на добавленную стоимость	100	0	0	Ф	Ф	Ф
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории Российской Федерации	100 50 / 100	0 50 / 0	0 0	Ф	Ф	Ф
Акцизы по подакцизным товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации	100	0	0	Ф	Ф	Ф
Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	60 / 100	40 / 0	0	Ф	Ф	Ф
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	0	0	100	Ф	Ф	Ф
Налог на операции с ценными бумагами	100	0	0	Ф	Ф	Ф
Платежи за пользование недрами				Ф	Ф	Ф
- при добыче углеводородного сырья	40 (20) [†] / 80 (70)	30 (50) / 20 (30)	30 / 0	Ф	Ф	Ф
- при добыче иных полезных ископаемых (не являющихся общераспространенными)	25 (12,5) / 60 (50)	25 (37,5) / 20 (30)	50 / 20	Ф	Ф	Ф
- при добыче общераспространенных полезных ископаемых, платежи за поиски и разведку полезных ископаемых	0	0	100	Ф	Ф / Р	Ф / Р

Налог	Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, %			Уровень государственного управления, в полномочия которого входит...		
	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов Федерации	Местные бюджеты	Введение налога	Определение налоговой базы	Установление налоговой ставки
- за пользование недрами территориального моря	60	40	0	Ф	Ф	Ф
- за пользование континентальным шельфом	100	0	0	Ф	Ф	Ф
- за добычу подземных вод	40 / 0	60 / 100	0	Ф	Ф	Ф / М
- отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	30 / 0	30 / 0	0 / 0	Ф / -	Ф / -	Ф / -
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	100	0	0	Ф	Ф	Ф
Государственная пошлина				Ф	Ф	Ф
Лицензионные и регистрационные сборы, поступающие в федеральный бюджет	100	0	0	Ф	Ф	Ф
Платежи в Федеральный дорожный фонд	100	0	0	Ф	Ф	Ф
Региональные налоги						
Региональная часть налога на прибыль (доход) предприятий и организаций (по ставке до 19% / 20% (25%), для банков, бирж, и др. до 27%)	0	100		Ф	Ф	Р
Налог на игорный бизнес (в части, превышающей минимальную фед. ставку)	0	100	0	Ф	Ф	Р
Лицензионные и регистрационные сборы, поступающие в бюджет субъекта РФ	0	100	0	Ф	Ф	Ф
Налог с продаж	0	40 / 0	60 / 0	Ф / -	Ф и Р / -	Р / -
Единый налог на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства				Р	Ф и Р	Ф и Р
Единый налог на вмененный доход для организаций	25 в ФБ + 25 в ВБФ	50		Р	Ф и Р	Ф и Р
Единый налог на вмененный доход для индивидуального предпринимателя	25 в ВБФ	75		Р	Ф и Р	Ф и Р
Налог на имущество предприятий (региональная ставка)	0	50	50	Ф	Ф	Р(Ф)
Платежи за пользование лесным фондом	0	100	0	Ф	Ф	Р
Плата за пользование водными объектами	0	100	0	Ф	Ф	Р(Ф)
Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов	0	100	0	Ф	Ф	Р
Местные налоги и сборы						
Налог на имущество физических лиц	0	0	100	Ф	Ф	М(Ф)
Плата за землю (земельный налог)	30 / 0	20 / 50	50 / 50	Ф	Ф	Р и М (Ф)

Налог	Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, %			Уровень государственного управления, в полномочия которого входит...		
	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов Федерации	Местные бюджеты	Введение налога	Определение налоговой базы	Установление налоговой ставки
Курортный сбор	0	0	100	М	М	М
Целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений и организаций	0	0	100	М	Ф	М(Ф)
Налог на рекламу	0	0	100	М	Ф	М(Ф)
Лицензионный сбор за право торговли спиртными напитками и пивом	0	0	100	М	Ф	Ф
Прочие лицензионные и регистрационные сборы, поступающие в местный бюджет	0	0	100	М	М или Ф	М
Прочие местные налоги и сборы	0	0	100			

Примечание: уровни власти: Ф – федеральный, Р – региональный, М – местный. Обозначение Р(Ф) или М(Ф) означает, что органы власти действуют в пределах федеральных ограничений

обозначения: "действующее положение / предлагаемый порядок"

† – в скобках – доля соответствующего бюджета при наличии в составе субъекта Федерации автономного округа

Глава 6. Опыт построения системы межбюджетных отношений в ФРГ

А. Конституционные и политические аспекты немецкого федерализма

Исторические корни, основанной в 1949 г. Федеративной Республики Германии, уходят в традиции Германской империи (1871—1918) и Веймарской республики (1919-1934). При этом, необходимо учесть воздействие краха тоталитарного централизованного Третьего Рейха (1934-45) и влияние союзных оккупационных сил, возникшее непосредственно вслед за окончанием Второй Мировой войны. В 1949 г. 11 Земель (*Länder*) Западной Германии образовали новое государство – Федеративную Республику Германия, а 31 год спустя воссоединение Германии привело к появлению в ее составе еще 5 земель, которые ранее составляли Германскую Демократическую Республику. Таким образом, в настоящее время немецкая Федерация состоит из 16 земель с населением более 80 млн. человек. Население германской федерации, с точки зрения языка, гомогенно, но при этом наблюдается серьезное экономическое неравенство и различия в политической культуре между бывшей Западной и Восточной Германиями.

По сравнению с канадской и американской федерациями примечательной чертой германского федерализма представляется наличие широких взаимосвязей конституционного и политического характера между федеральным и земельными (субнациональными) правительствами. У федерального правительства наличествует широкий диапазон исключительных, совместного действия и рамочных законодательно установленных предметов ведения, а земли, в свою очередь, несут законодательно установленную ответственность за применение и администрирование большинства федеральных законов.

Помимо гораздо более широких полномочий германского федерального правительства по сравнению с Канадой и США, другой характерной чертой германской федерации является то, что земли в гораздо более непосредственной степени вовлечены в процесс принятия решений на федеральном уровне, чем какие бы то ни было штаты или провинции в любой другой федерации. Это стало возможным, благодаря требованию, со-

держателю в Конституции страны, согласно которому, верхняя палата немецкого парламента, Бундесрат (*Bundesrat*) включает в свой состав Первых министров Земель и Старших министров, чей миссией в федеральном парламенте является неофициальное (*ex-officio*) представительство своих органов власти на федеральном уровне. Бундесрат обладает правом абсолютного вето в отношении всего принимаемого нижней палатой федерального законодательства в части, затрагивающей полномочия субнациональных властей (органов власти земель).

На практике под эту категорию подпадает около 60% всего федерального законодательства, и, следовательно, влияние земельных властей, представленное в Бундесрате, на политические решения, принимаемые «центром», в высшей степени значительно. Таким образом, Бундесрат представляет собой ключевой институт в формировании взаимоотношений между федеральным и земельным уровнями власти, а также в отношении широких процессов совместного принятия решений в рамках немецкой федерации, включая, в частности, вопросы финансовых взаимоотношений между властями различного уровня.

Как федеральное, так и земельные правительства организованы по принципу их подотчетности перед соответствующими парламентами, а возглавляющие их Федеральный канцлер и Министры-Президенты в качестве глав исполнительной власти соответствующего уровня подотчетны законодательным властям. Кроме того, в стране существует пост Президента, чьи функции в основном сводятся к представительским. Президент ФРГ избирается коллегией выборщиков, состоящей из членов Бундестага и равного количества членов, представляющих парламенты земель.

Система построения фискального федерализма в германской федерации представляет особый интерес в связи с наличием особой системы регулирования тесно переплетенных законодательных и административных полномочий двух уровней государственной власти, а также в связи с тем уникальным образом, каким субнациональные власти участвуют в принятии решений на федеральном уровне через свое представительство в Бундесрате. Это превращает Бундесрат в ключевой институт в системе, характерной чертой которой является высокая степень интеграции законодательной, административной и финансовой взаимозависимости двух уровней государственной власти.

Конституционный статус различных уровней государственной власти.

Система органов власти Федеративной республики Германия состоит из федерального (*Bund*) правительства, 16 правительств Земель и многочисленных муниципальных (местных) администраций. Федеральное и земельные правительства формируются на основе парламентского принципа. Кроме того, как уже упоминалось выше, имеется формальный пост Президента ФРГ, который избирается непрямым голосованием.

Федеральный и земельные парламенты.

Слияние законодательной и исполнительной власти в федеральном и земельных парламентах вследствие парламентской формы правления приводит к тесному взаимодействию и взаимопроникновению законодательной власти в исполнительные органы власти. В отличие от мажоритарной («вестминстерской») модели парламентаризма, германская исполнительная власть на обоих своих уровнях зачастую опирается на коалиции двух или более партий, и, следовательно, позиция правительства представляет собой некий компромисс, формирующийся в процессе «торга» между партиями, представленными в той или иной коалиции.

Одной из наиболее характерных отличительных черт германской системы устройства органов государственной власти является Бундесрат – Верхняя палата федеральной законодательной власти. Членство в Бундесрате имеют делегаты от земельных правительств, а при принятии решений в верхней палате делегация от каждой из Земель голосует солидарно, в соответствии с указаниями своего правительства.

Таким образом, земельные правительства напрямую включены в процесс принятия решений на федеральном уровне. Бундесрат обладает правом абсолютного вето в части федерального законодательства в части, затрагивающей интересы Земель, что на практике составляет примерно 60% от общего объема законов, поскольку в компетенцию земельных властей входит администрирование всего федерального законодательства в сферах совместного ведения. Институциональное положение Бундесрата определяет то, что обычно называют «взаимосвязанными» отношениями между федеральным и земельным уровнями государственной власти.

Бундестаг – нижняя палата федерального парламента – избирается на основе смешанной избирательной системы. Избиратели заполняют 2 бюллетеня: один подается за члена бундестага, избирающегося в данном окру-

ге, а другой – за политическую партию. Первые избираются на основе большинства голосов по мажоритарному принципу, а члены партий – по партийным спискам, согласно принципу пропорционального представительства.

В результате действия подобной системы в Бундестаге по результатам выборов наблюдается такое представительство, которое большей частью совпадает с распределением голосов, поданных за те или иные партии по стране в целом. Такое совпадение обеспечивается, в частности, тем, что для своего представительства в Бундестаге партия должна преодолеть пятипроцентный барьер или получить, по крайней мере, 3 места в избирательных округах, что дестимулирует расщепление голосов между партиями.

Зачастую ни одна из партий по результатам выборов не получает большинства мест в Бундестаге, достаточного для формирования правительства. В таком случае представители партий вступают в переговоры для выработки условий соглашения по формированию межпартийной коалиции. Лидер той из партий, которая имеет наибольшее количество депутатов, становится Федеральным канцлером или земельным Министром–Президентом, а посты в кабинете распределяются между партиями – членами коалиции согласно заключенному коалиционному соглашению. Несмотря на то, что внутри кабинета (правлящей коалиции) возникают трения, партии придерживаются условий заключенного ими коалиционного соглашения, что обеспечивает стабильность правительства в течение срока его полномочий.

Законодательные собрания Земель, как правило, являются однопалатными, за исключением Баварии, где формируется двухпалатный парламент. Взаимоотношения между исполнительной и законодательными (*Landtag*) властями земель построены по принципу, аналогичному тому, что используется в федеральных органах власти. В трех исторически сложившихся «вольных» городах (Берлин, Бремен и Гамбург) избираемые Ландтаги (законодательные собрания) одновременно являются также и городскими собраниями, а мэр города – занимает пост главы правительства¹⁰⁷

Судебная система

Федеральный Конституционный суд создан в рамках действующей Конституции и обладает всеобъемлющей юрисдикцией в отношении всех

¹⁰⁷ Daniel Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (Harlow, Essex, UK: Longman, 1991), 105

вопросов федерального конституционного права. Однако, в отличие от Верховного Суда США или Канады, он не является апелляционным судом, а лишь определяет вопросы трактовки конституционных норм. В его функции входят: юридический обзор законодательства, вынесение решений по спорным вопросам, возникающим между политическими институтами Земель и «центра», защита гражданских прав частных лиц в соответствии с конституционными гарантиями, а также защита конституционного демократического порядка от действий лиц и групп, стремящихся к узурпации власти.¹⁰⁸ Половина членов Конституционного суда назначаются Бундесратом, а другая – Бундестагом, и в обоих случаях требуется одобрение кандидатур квалифицированным большинством в две трети голосов депутатов.

За исключением 7 общенациональных апелляционных судов, все остальные судебные органы представляют собой суды Земель, которые создаются и действуют согласно законам Земель¹⁰⁹, при этом, однако, применяя общенациональное законодательство.

Конституционный статус федерального и земельных правительств.

Основным законом ФРГ четко устанавливается, что источником всей государственной власти является немецкий народ, а государственные органы представляют собой лишь средство, с помощью которого народ реализует свои полномочия (Ст. 20 (2) Конституции). Кроме того, Конституция гарантирует федеральный принцип устройства германского государства: т.н. «вечная поправка» к основному закону запрещает любые дополнения и изменения в нем, которые привели бы к упразднению Земель как составных частей государства (Ст. 79 (3)).

Следует выделить две фундаментальные черты в сфере распределения полномочий между федеральным и земельными властями. Во-первых, Основной закон определяет полномочия федерального правительства в виде перечня вопросов исключительного ведения федерального центра, а также перечня вопросов совместного ведения центра и субнациональных властей, в то время как остальные, не включенные в эти перечни полномочия и сферы ведения подпадают под юрисдикцию земельных властей¹¹⁰. полномо-

¹⁰⁸ David P. Conradt, *The German Policy* (5th ed.; New York: Longman, 1993), 183

¹⁰⁹ Conradt (1993), p.181

¹¹⁰ Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems* (2nd ed.; Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), 37-39.

чия, законодательно предоставленные исключительно федеральному правительству, охватывают области международных отношений, национальную оборону, вопросы гражданства и иммиграции, регулирования железнодорожного и воздушного транспорта, криминальной полиции и внешней торговли (ст. 73). Обширный список предметов совместного ведения центра и земель включает принятие норм гражданского и уголовного права, регулирование ядерной энергетики, трудовых отношений, защиту окружающей среды, регулирование автомобильного транспорта и дорожного хозяйства (ст. 74).

Конституцией также предусматриваются две дополнительные особые категории предметов совместного ведения: во-первых, федеральное правительство в пределах своих «рамочных» полномочий может ограничить использование Землями их законодательных полномочий до определенного предела и в определенных сферах (Ст. 75). В указанных сферах федеральное правительство имеет право принять рамочное законодательство, направленное на обеспечение определенного уровня единообразия действий в масштабе всей федерации; в пределах этих параметров Земли имеют право принимать детально прописанные законы.

Такие законодательные рамки применяются в следующих сферах: высшее образование, природоохранная деятельность, планирование экономической деятельности на уровне региона. Во-вторых, существует конституционное положение в отношении выполнения «совместных задач» федеральным и земельным правительствами, которые включают: строительство университетов, осуществление региональной политики, аграрной и структурной политики, сохранение береговой линии, планирование системы образования, политика в сфере научных исследований.

Вторая примечательная черта распределения полномочий относится к области административных функций. Если в федерациях англо-американского типа¹¹¹ общим принципом стало конституционно установленное совпадение (слияние) законодательного и административного мандата (т.е. уровень государственной власти, под юрисдикцией которого находится какая-либо сфера полномочий, также несет ответственность за исполнение административных функций), то в Германской федерации правительства Земель в основном несут ответственность за администрирование

¹¹¹ Ronald L. Watts, "German Federalism in Comparative Perspective," in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification* *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 272

исполнения как федерального, так и земельного законодательства. Таким образом, при таком распределении полномочий становится возможным обеспечивать относительно высокий уровень законодательной централизации, в то же время сохраняя высокую степень административной децентрализацию. Охрана Конституцией административной роли Земель служит гарантией против любых попыток чрезмерной централизации федерации.

Местные органы власти

Автономия местных органов власти гарантирована положениями немецкой Конституции¹¹². Статус органов местных администраций, выполняющих множество задач, относимых к компетенции Земель, таким образом, находится под конституционной защитой. Более того, местные власти имеют право на рассмотрение вопросов, связанных с их сферами компетенции и полномочиями в Федеральном Конституционном суде. Однако организация и надзор за деятельностью местных администраций входит в законодательно установленную компетенцию земельных властей.

Конституционное регулирование распределения доходных полномочий и расходных обязательств бюджетов различного уровня, а также вопросов межбюджетной финансовой поддержки

Конституция ФРГ детально регулирует вопросы в сфере бюджетного федерализма. Отдельными статьями Основного закона устанавливаются сферы компетенции различных уровней власти в области принятия законодательства, государственного управления, сбора доходов и расходования бюджетных средств¹¹³. В целом, полномочия в сфере законодательства входят в компетенцию федеральных властей, в то время как ответственность за администрирование исполнения законодательства лежит на органах власти Земель, а полномочия в сфере сбора бюджетных доходов и расходования бюджетных средств разделены между различными уровнями государственной власти. При этом, анализируя степень широты законодательных полномочий федеральных властей, следует учитывать роль, кото-

¹¹² Uwe Leonardy, "The Institutional Structures of German Federalism", in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 12.

¹¹³ Paul Bernd Spahn and Wolfgang Föttinger, "Germany," in Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund, 1997), 239

рую играют региональные представители в Бундесрате в принятии решений на федеральном уровне.

Распределение бюджетных доходов в соответствии с Конституцией.

Поскольку в общих чертах распределение налоговых доходов между бюджетами различных уровней определяется положениями Конституции, внесение корректив в установленные процедуры возможно лишь в законодательном порядке и только в незначительной степени, а серьезные изменения и дополнения требуют соответствующего изменения положений Конституции страны.

Основным законом устанавливаются права каждого уровня власти в отношении принятия законодательства по конкретным налогам, а также право распределять налоговые доходы между нижестоящими бюджетами, однако, на практике эти две сферы полномочий тесно взаимосвязаны. Исключительные полномочия федеральных властей на принятие законодательных актов в области регулирования налогов и сборов ограничивается таможенными пошлинами и налогообложением государственных монополий (Ст. 105 (1)), в то время как законодательные полномочия в отношении регулирования налогов, доходы от которых подлежат разделу между разными уровнями государственной власти, являются предметом совместного ведения властей различного уровня. На практике это означает, что Земли могут использовать федеральный Бундесрат в качестве инструмента для формирования федеральной системы налогового законодательства¹¹⁴.

Основной чертой германской системы налогообложения является закрепленное в Конституции положение, регулирующее расщепление налоговых доходов между бюджетами различного уровня, причем расщеплению подлежат все наиболее важные доходные источники. Учитывая, что совокупная доля доходов от налога на заработную плату и налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость составляет примерно три четверти от общего объема налоговых доходов бюджетной системы страны, все поступления указанных налогов подлежат расщеплению между уровнями бюджетной системы¹¹⁵.

Налог на доходы физических лиц. Конституцией устанавливается, что поступления налога на доходы физических лиц подлежат расщеплению

¹¹⁴ Leonardy, "Institutional Structures", 15.

¹¹⁵ Spahn and Föttinger, 229.

между федеральным бюджетом, бюджетами земель и местными бюджетами (ст. 106 (3)), причем доля, зачисляемая в бюджеты федеральных и земельных властей составляет 42,5%, а оставшиеся 15% подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований.

Налог на прибыль организаций. Согласно Ст. 106 (3)) Конституции, поступления налога на прибыль организаций распределяются поровну между федеральным и земельными бюджетами.

Налог на добавленную стоимость. Согласно Конституции, доходы от налога на добавленную стоимость подлежат распределению между федеральным и земельными бюджетами, однако соответствующие пропорции распределения определяются с помощью федеральных законодательных актов. Нормативы распределения поступлений НДС в бюджеты различного уровня подлежат пересмотру каждые два года и могут корректироваться в зависимости от текущих финансовых нужд, что обеспечивает наличие такого важного элемента в сфере бюджетных процедур, как гибкость системы перераспределения доходов между бюджетами.

В настоящее время законодательная структура распределения НДС между бюджетами выглядит следующим образом: 56% поступлений данного налога подлежат зачислению в федеральный бюджет, а остающиеся 44% – в бюджеты земель. При этом следует отметить, что доли зачисления налога в земельные бюджеты определяются в расчете на душу населения, в зависимости от поступлений налога со всей территории страны, а не от поступлений с территории конкретных земель.

Конституционные нормы в сфере распределения расходных обязательств

Сравнительно централизованная система распределения налоговых полномочий и распределения налоговых доходов между бюджетами различного уровня уравнивается относительно децентрализованной системой распределения расходных обязательств между разными уровнями власти и управления. В силу того, что администрирование бюджетного законодательства входит в сферу полномочий земельных органов власти, законодательно установленное вертикальное распределение сфер компетенции в области принятия законодательных решений не находит своего отражения в распределении полномочий в области администрирования исполнения законодательства, и, соответственно, – расходных полномочий

между различными уровнями власти¹¹⁶. Таким образом, расходы в сферах, варьирующихся от социальной политики до инвестиций в инфраструктуру, несут все уровни государственной власти.

Положения Конституции в отношении трансфертов между бюджетами различного уровня власти.

Потоки межбюджетных трансфертов в ФРГ направлены как из федерального бюджета в земельные бюджеты, так и между земельными бюджетами. Указанные трансферты подразделяются на две категории: целевые и выравнивающие трансферты.

Целевые трансферты направляются федеральным правительством бюджетам земель в целях обеспечения реализации проектов, осуществляющихся на условиях со-финансирования, а также для возмещения земельным бюджетам расходов, связанных с выполнением федеральных решений (федеральных расходных мандатов), а также на расходы, связанные с поддержанием единых стандартов уровня жизни на территории страны. Такие платежи осуществляются в соответствии со ст. 91а и 104а Конституции ФРГ, и их подробный анализ представлен ниже.

Выравнивающие трансферты, в свою очередь, включают два элемента¹¹⁷. Во-первых, существует федеральный бюджетный фонд, в который поступают платежи от земель с наибольшей бюджетной обеспеченностью, и из которого черпают средства более бедные земли, причем, это происходит в соответствии с конкретными критериями и по установленной формуле. Согласно ст. 104а Конституции, критерии получения помощи / внесения платежей устанавливаются для недопущения нарушения общего экономического равновесия, а также обеспечения сохранения экономического потенциала и стимулирования экономического роста.

Во-вторых, федеральное правительство осуществляет дополнительную финансовую помощь более бедным землям, совокупный объем которой определяется на основании фиксированного процента поступлений налога на добавленную стоимость (Ст. 106 (3, 4)), ст. 107)

¹¹⁶ Ibid., 228

¹¹⁷ Ronald L. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1999), 27.

Конституционно установленные и прочие расходные полномочия

Конституция ФРГ устанавливает четкие, хотя и ограниченные расходные полномочия федерального правительства. При этом федеральному правительству разрешается реализация этих полномочий в определенных сферах, подпадающих под юрисдикцию земельных властей¹¹⁸. Федеральное правительство может принимать решения в области расходных полномочий субнациональных властей при условии, что такое вмешательство в сферу компетенции земельных органов власти соотносимо с нуждами местного населения в целом, и что такое участие необходимо для повышения уровня жизни (ст. 91a (1)). Кроме того, в тех случаях, когда Земли обязаны осуществлять расходы для выполнения требований федерального закона (т.е. в случае возложения федеральных расходных мандатов), федеральное правительство обязано предоставлять им соответствующую компенсацию (ст. 104a (2)).

Существуют, однако, законодательно установленные ограничения в отношении полномочий федерального правительства в части расходования средств в сфере юрисдикции Земли¹¹⁹. Во-первых, конкретные проекты, которые необходимо осуществить с использованием совместного финансирования, должны быть детально определены федеральным законом. Такой законодательный акт должен быть одобрен большинством голосов в Бундесрате. Во-вторых, любые трансфертные платежи, подпадающие под положения Статьи 104a в части компенсации расходов, вызванных федеральным мандатом, также требуют утверждения в Бундесрате.

Динамика политического и законодательного процессов в процессе выработки и принятия решений.

Федеральная конституционная система ФРГ следует стремлению соблюдать баланс между разнообразием и единством, используя федеральное государственное устройство, но при следовании общественно значимой цели обеспечения единых стандартов жизни населения на территории федерации.

¹¹⁸ Ibid., 25

¹¹⁹ Ibid.

Последняя задача была сформулирована еще в период создания Германской федерации¹²⁰. Действительно, «достижение единых стандартов жизни» оставалось принципом, закрепленным в Основном Законе страны вплоть до 1994 г., и являлось основополагающей доктриной федерального западногерманского государства, все институты которого были ориентированы на обеспечение либо достижение единообразия¹²¹. Первичной движущей силой, стоящей за этой философией, была вера в то, что население страны, вне зависимости от места проживания, в сущности, имело одинаковые запросы и ожидания по поводу действий властей в отношении социальных условий жизни. Единообразие стало силой, влияние которой пронизывало все взаимоотношения между обоими уровнями государственной власти и определяло действия каждого из них.

Такая особенность немецкой федерации резко контрастирует с присущей американскому федерализму традиционной ориентацией на максимальную автономию субнациональных административно-территориальных образований и восприятие личной инициативы как высшей ценности в общественных и государственных отношениях.

Обеспечение необходимой сбалансированности между достижением единообразия условий жизни и сохранением федеральной системы государственного устройства производится с помощью внесения поправок в Конституцию, регламентирующих отношения между уровнями государственной власти и управления, а также путем пересмотра действующего законодательства. Поправки и изменения в Конституцию ФРГ требуют одобрения только особо установленным для этих случаев большинством в обеих палатах федерального парламента; следует, однако, заметить, что поскольку в составе Бундесрата делегаты представляют правительства Земель *ex-officio*, в реальности этот процесс требует одобрения предлагаемых изменений особым большинством правительств Земель. Тем не менее, в необходимых случаях процесс внесения изменений и дополнений в Конституцию ФРГ проявляет достаточную степень гибкости, что позволило за первые 50 лет существования федерации внести 46 поправок в ее Конституцию. Указанные поправки включали, в частности, усиление законода-

¹²⁰ Uwe Leonardy, "German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed?," in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 297.

¹²¹ Hartmut Klatt, "Forty Years of German Federalism: Past Trends and New Developments," *Publius* 19 (1986), 186-87.

тельной и финансовой функций федерального правительства в период 1967-1969 гг., а также обеспечили конституционные основы воссоединения Германии в 1990 г.

Вслед за воссоединением Германии возникла необходимость в дальнейшей корректировке конституционных основ федерации. Западные Земли полагали, что в дополнение к появлению экономически зависимых Восточных Земель и процессам в сфере расширения полномочий Европейского Союза, интеграция ослабляет их позиции в отношениях с федеральным правительством¹²². Ответом на эти опасения стал Закон о конституционной реформе 1994 г.

Среди прочих изменений указанный закон предусматривал усиление роли Бундесрата в сфере формирования политики Германии в отношении интеграции в ЕС, а также возлагал на федеральное правительство большую, чем прежде, ответственность в отношении обоснования использования им полномочий в сфере предметов совместного ведения и законодательства, устанавливающего рамки применения земельными властями своих полномочий, сформулировал дополнительные полномочия, предоставляемые земельным властям, а также расширил сферу применения Бундесратом права вето¹²³.

Хотя результаты этих изменений и оказались неоднозначными, представляется, что Землям удалось еще более упрочить свои позиции, особенно в отношении их институциональных привилегий, которые проявляются через представительство в Бундесрате¹²⁴.

Несмотря на то, что в ФРГ удалось достичь относительного успеха в использовании конституционных поправок как способа «отладки» механизма федеративного устройства, конкретные характеристики германской системы распределения полномочий и сфер компетенции между органами власти различного уровня требуют интенсивной и постоянной координации действий властей. Так, доминирующей чертой развития германского процесса выработки и принятия решений стал широкий контекст системы взаимоотношений между различными уровнями государственной власти.

¹²² Hans-Peter Schneider, "German Unification and the Federal System: The Challenge of Reform," in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 69-70.

¹²³ Werner J. Patzelt, "The Very Federal House: The German Bundesrat," in Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, eds., *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* (Columbus Ohio, USA: Ohio State University Press, 1999), 75-79.

¹²⁴ *Ibid.*, 78.

Взаимоотношения между различными уровнями государственной власти реализуются в контексте противоречий, возникающих между парламентским принципом формирования правительства и федеральным государственным устройством. В периоды, когда в Бундестаге и Бундесрате доминировали противоборствующие политические силы, верхняя палата порой выполняла роль альтернативной оппозиции большинству в нижней палате. Иногда в таких случаях можно провести параллели с «разделенным правительством» в США.

Роль судебной власти и политических процессов в выработке и принятии решений в области федерализма.

Два, отмеченных выше процесса, играли важную роль в решении вопросов, связанных как с федеративной системой в целом, так и бюджетными процедурами в рамках этой системы, а именно – принятие поправок к Конституции, обеспечивающих возрастание роли земель, лежащие вне рамок Конституции процессы корректировки полномочий властей в соответствии с принципом реализации совместных полномочий, а также сложные процессы «торга» при осуществлении взаимоотношений между властями различного уровня. Кроме того, в эволюции германской модели федерализма важную роль играет судебная власть.

Политическая жизнь в Германии протекает, в большой степени, в рамках законодательных установлений или с постоянными ссылками и обращениями к закону. Существует также тенденция к стремлению совершения действий в рамках норм закона и подведению под политические действия законодательную и конституционную основу, а также разрешению конфликтов, вырабатывая с помощью норм и механизмов закона обязательные к исполнению решения. Именно в этом контексте следует понимать решения, принимаемые Федеральным Конституционным судом.

Последний обеспечивает общую поддержку принципа федерализма через проведение в жизнь принципа «взаимной вежливости»¹²⁵. Этот принцип, разработанный в одном из первых вердиктов Суда, был призван создать – в отношениях между федеральным правительством и землями и в отношениях между самими землями и федеральным правительством – конституци-

¹²⁵ Philip Blair and Peter Cullen, “Federalism, Legalism and Political Reality: The Record of the Federal Constitutional Court,” in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*. (London: Pinter, 1999), 132-33.

онно устанавливаемую обязанность стремиться к «искреннему сотрудничеству» в процессе достижения взаимопонимания и консенсуса.

Этот принцип затрагивает не только сущность взаимоотношений, но и манеру поведения при осуществлении этих отношений и распространяется из сферы закона в политическую сферу¹²⁶. Этот принцип необходим для того, чтобы обязать действующие в политическом процессе стороны вести политические переговоры таким образом, чтобы не нарушать или не ослаблять федеративную природу германской системы управления.

Учитывая то обстоятельство, что в сфере разделения полномочий широко практикуется принцип совместного ведения, следует признать, что Суд был важен в качестве защитника прав в области сфер юрисдикции Земель: если бы Суд встал на путь более широкого истолкования федеральных полномочий, то сфера компетенции Земель была бы значительно сужена. Тем не менее, Суд сделал упор на Ст. 70 и 83 Конституции, которые предоставляют Землям полномочия, не отнесенные Конституцией к полномочиям федеральных властей и которыми, соответственно, обеспечивается администрирование Землями применение на своей территории положений федерального законодательства.¹²⁷ Если Суд и был иногда благосклонен к федеральному правительству в трактовке экономических вопросов, то даже и в этих случаях его толкования были в достаточной степени узкими, чтобы не нарушить конституционные права Земель.

В целом представляется, что модель процесса принятия решений Конституционным Судом указывает на его стремление поддерживать баланс в рамках федеральной системы, но при наличии тенденции к защите прав земельных властей в рамках федеративного государственного устройства.

Арбитражные процедуры

Федеральный Конституционный Суд обладает широкими полномочиями в части рассмотрения арбитражных дел¹²⁸. Так называемое, «абстрактное рассмотрение норм» позволяет Суду определять, соответствует ли какая-либо конкретная норма федерального или Земельного законодательства основному закону, а также соответствует ли законодательство Земель федеральному законодательству. Арбитражные процессы могут инициироваться непосредственно федеральным правительством, правительством Земли или

¹²⁶ Leonardy, "Institutional Structures", 20.

¹²⁷ Blair and Cullen, 123.

¹²⁸ Ibid., 120.

по запросу одной трети депутатов Бундестага, без ссылки на конкретный случай (Ст.93).

При этом необязательно, чтобы рассматриваемый Судом вопрос непосредственно затрагивал интересы стороны, требующей судебного рассмотрения данного вопроса. Таким образом, органам власти разного уровня сравнительно легко даются попытки получения юридически обоснованного заключения в отношении законодательных положений, которые вызывают их возражение, даже если рассматриваемый Конституционным Судом вопрос не является предметом федерального значения. Хотя такая «свобода доступа» и может использоваться правительствами или политическими партиями сугубо в «корыстных» целях, тем не менее, это никогда не составляло серьезной проблемы.

Назначение судей

Принципы федерализма, действующие в стране, распространяются также на процедуру назначения судей в Федеральный Конституционный суд. Из 16 судей половина назначается Бундестагом, а вторая половина – Бундесратом. В обоих случаях каждому из судей необходимо заручиться поддержкой не менее, чем двух третей голосов соответствующей палаты.

На практике в Бундестаге действует специальный комитет по отбору судей. В состав этого комитета входит руководство политических партий, представленное пропорционально представительству соответствующих партий в палате. В Бундесрате существует комитет по судебным вопросам, который представляет на голосование кандидатуры судей в ходе пленарной сессии верхней палаты. Поскольку делегации от Земель должны голосовать в соответствии с инструкциями, получаемыми от соответствующих земельных властей, правительства Земель сохраняют прямое влияние на процесс отбора и утверждения кандидатур судей.

В отношении судей, назначаемых во все остальные федеральные суды, действуют аналогичные процедуры.

Роль политических процессов в выработке и принятии решений.

Как уже отмечалось выше, специфика распределения властных полномочий в Германии порождает необходимость системы координации дей-

ствий между правительствами разного уровня на неформальном, или политическом, уровне. Структура такой системы является трехуровневой¹²⁹.

Первый уровень охватывает все государство (*Gesamstaat*). Этот уровень включает институты, в которых представительства федерального центра и Земель имеют равный статус. На этом уровне решения принимаются единогласно, с использованием согласительных процедур и на основе компромисса, откуда следует, что дискуссии на этом уровне могут заканчиваться «согласием о несогласии». Роль данного уровня – обеспечение консультаций и сотрудничества между уровнями государственной власти во всех областях, но в особенности – в сферах, где компетенция федерального правительства пересекается с полномочиями Земель.

В данной категории высшим институтом является Конференция глав правительств федерации и земель. Такого рода встречи проходят каждые четыре месяца, и принятые на них решения для обязательной реализации требуют дальнейшего утверждения законодательными органами страны или Земель.

Следующий уровень охватывает отношения, связанные с полномочиями федеральных властей (*Bundesstaat*). Данный уровень включает отношения между федеральными и Земельными институтами, организованные в соответствии с конституционными рамками. На этом уровне решения принимаются простым или квалифицированным большинством, а предмет указанных решений должен подпадать под сферу действия федерального законодательства или в случае сфер совместного ведения должен стать предметом федеральных процедур. Роль данного уровня заключается в обеспечении координации и подготовки голосования по законодательным вопросам на федеральном уровне.

На данном уровне ключевым институтом является Бундесрат. Его пленарные заседания проходят каждые три недели, а работа по подготовке заседаний в комитетах ведется постоянно. Вся сеть органов, обеспечивающих работу Бундесрата включает постоянные совещательные советы и миссии Земель, в которых работает аппарат Земельных правительств, причем последние обеспечивают функционирование механизмов для обмена информацией между различными уровнями государственной власти.

Поскольку процесс выработки и принятия решений большинством голосов в Бундесрате определяется рамками Конституции, внутри верхней палаты получила развитие политическая культура, обеспечивающая своего

¹²⁹ Leonardy, “Institutional Structures”, 20.

рода «страховку» для достижения консенсуса. Со стороны Земель отмечается явное нежелание принимать законодательные акты в случае, если имеются серьезные возражения со стороны хотя бы одной из них¹³⁰.

Таким образом, в рамках Бундесрата наличествует такая норма, как переговоры, призванные обеспечить единогласно принимаемое Палатой компромиссное решение, даже в случае если такое согласие может быть достигнуто путем значительных уступок со всех сторон обсуждения. Несмотря на то, что эффективность применения такой нормы для реализации конкретных решений может подвергаться сомнению, она соответствует общей культуре «взаимной вежливости».

Наконец, третий уровень взаимоотношений между правительствами разных уровней включает сотрудничество исключительно между Землями, минуя федеральное правительство. Данный уровень отношений охватывает институты, в которых Земли представлены в равной степени и с равным статусом. В рамках этой системы решения должны приниматься единогласно и могут требовать утверждения их федеральным или Земельными парламентами. Роль этого уровня заключается в обеспечении координации не только в сфере разработки законодательства, но и в области процессов администрирования применения этого законодательства.

На этом уровне высшим институтом является Конференция министров-президентов Земель. Формально Конференция созывается раз в год, но неформальные встречи такого рода проходят практически ежемесячно. Параллельно с Конференцией проходят профильные встречи Земельных министров и других высших государственных служащих (в сфере здравоохранения, юстиции, т.п.).

Даже из такого краткого описания становится ясно, что взаимоотношения между органами власти различных уровней являются одной из важных черт германской государственной системы. Процесс выработки и принятия политических решений обычно подразумевает сложные процессы «торга» и выработки компромиссов между различными уровнями государственной власти.

Различия между отдельными Землями

Даже в период, предшествовавший воссоединению Германии, наблюдались существенные различия в площади территории и численности насе-

¹³⁰ Fritz W. Scharpf, “the Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration,” *Public Administration* 66 (1988), 246.

ления отдельных Земель: так, в 1998 г. город Бремен располагался на территории в 400 кв.км. с населением 650 тыс. чел. и при этом имел равные конституционные права с Баварией, с площадью в 70,5 тыс. кв. км. и Северной Рейн-Вестфалией с населением в 16,8 млн. чел.

Способность столь несоразмерных экономических единиц к владению симметричными конституционными обязанностями в контексте заявленной в Конституции цели по обеспечению единых стандартов жизни населения вызвала сомнения в течение продолжительного времени. В 80-ые гг. наблюдалось возрастание неравенства между Землями в сфере экономического развития, что приводило к росту финансовых проблем в более бедных Землях и затрудняло «торг» между Землями в отношении выравнивания их финансового положения¹³¹.

В период вслед за воссоединением страны указанные трудности стали еще более заметны: экономическое неравенство углубилось и стало осложняться культурными различиями между бывшими западными и восточными землями.

Вслед за воссоединением последовали первые шаги по проведению в жизнь бюджетных мер переходного характера, а затем последовали долгосрочные корректировки системы межбюджетного выравнивания. Это происходило на фоне нарастающих противоречий в отношениях между Землями, различными по размеру, численности населения и уровню экономического развития.

В результате возникли серьезные опасения в отношении действующей системы, направленной на выравнивание финансового положения Земель. Получатели выравнивающих трансфертов были убеждены, что система не адекватна их нуждам, поскольку направлена, в основном, на выравнивание уровня доходов от расщепляемых налогов, но не принимает в расчет более высокие расходные потребности более бедных Земель в расчете на душу населения.

В то же время бюджетные доноры полагали, что система межбюджетного выравнивания оказывает финансовую поддержку низкокачественному экономическому и финансовому управлению в более бедных Землях, таким образом наказывая более эффективные, с экономической точки зрения, Земли.

¹³¹ Roland Sturm, "Party Competition and the Federal System: The Lembruch Hypothesis Revisited," in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 201.

На эти опасения наложилось беспокойство более богатых Земель в отношении того, что федеральное правительство воспользуется ситуацией, в которой оказались более бедные Земли, чтобы присвоить себе дополнительные доходные полномочия с помощью «золотой узды» – дополнительных ассигнований Землям с низкой бюджетной обеспеченностью. В результате, стали раздаваться призывы к дальнейшим шагам по реформированию системы германского федерализма.

Прозрачность и сферы ответственности.

Доходные и расходные полномочия органов власти различного уровня

Несмотря на четко и всеобъемлюще прописанные в Конституции законодательные, административные, доходные и расходные права и полномочия органов власти различного уровня, германская система бюджетного федерализма характеризуется достаточно высоким уровнем сложности, который исключает прозрачность в сфере разделения полномочий и ответственности.

В рамках германского федерализма именно Земли ответственны за основную часть административных функций, включая реализацию федерального законодательства. Несмотря на существование положений Конституции, в соответствии с которыми федеральный центр должен финансировать свою деятельность в рамках законодательно установленного мандата, а соответствующие решения по установлению мандата должны быть одобрены Бундесратом, контролируемым представителями Земель, расходы Земель на администрирование федерального законодательства большей частью не компенсируются.

Так, например, Земли несут расходы в части исполнения федерального законодательства, непосредственно затрагивающего их интересы (ст. 83), и они должны покрывать административные расходы, понесенные местными администрациями в ходе реализации подобного законодательства (ст. 104a (5))¹³². Федеральный «центр» покрывает расходы Земель только в случае, когда Земли выступают в качестве его агентов, но даже и в этом случае бремя финансирования текущих административных расходов несут сами Земли.

¹³² Uwe Leonardy, “German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed?,” in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 295.

Кроме того, в отношении некоторых категорий проектов, предусматривающих совместное финансирование, у Бундесрата есть право вето только в том случае, если одна четвертая часть или более расходов, включая административные расходы, покрывается за счет бюджетов Земель (ст. 104a (3)). В целом, это способствует снижению законодательно установленной ответственности федеральных властей, поскольку Земли вынуждены нести расходы по финансированию некоторых инициатив, подпадающих под сферу мандата федерального правительства.

Помимо проблем, связанных с разграничением законодательно установленной ответственности в вопросе передачи административных расходов от одного уровня государственной власти на другой, снижение уровня прозрачности происходит в связи с чрезмерной усложненностью всей бюджетной системы в целом. Система взаимозависимых расщепляемых налогов, выравнивающих трансфертов, расходных обязательств и даже институтов, ответственных за выработку и принятие решений, делает практически невозможным для избирателя определение конкретных налоговых полномочий и расходных обязательств конкретного уровня государственной власти. Таким образом, разделение сфер ответственности в Германии, в целом, имеет некоторые недостатки с точки зрения принципов субсидиарности, экономической эффективности и выравнивания доходной части бюджетов разных уровней.

Б. Общий обзор отношений между федеральным бюджетом и бюджетами Земель в ФРГ

Данный раздел содержит описание наиболее типичных явлений в области межбюджетных отношений в Германии, а также относительного объема обязательств федерального и земельных (включая местные) бюджетов и их эволюции с течением времени, включая доли федерального и Земельных бюджетов в расходах консолидированного и распределении доходов, а также важной роли вертикальных и горизонтальных выравнивающих трансфертов. В этой связи важно также отметить влияние воссоединения Германии на отношения, сложившиеся как между федеральным и земельными бюджетами, так и между бюджетами Земель. Интеграция бывших Восточных Земель в ФРГ не только привела к серьезным проблемам в имевшейся системе межбюджетных отношений, но и вызвала глубокие сдвиги в финансовых потоках между бюджетами, особенно между федеральным и Зе-

мельными бюджетами, в связи с распределением средств Фонда Объединения.

Как уже отмечалось в разделе А данной работы, доминирующим принципом германской системы межбюджетных отношений является принцип обеспечения единого уровня жизни на территории страны, что нашло свое отражение в Ст. 72 и 106 Конституции ФРГ. Так, ст. 72 (законодательство о предметах совместного ведения) гласит:

1. По вопросам совместного ведения в законодательной сфере Земли должны иметь право принимать законы в той мере и объеме, в каком Федерация не использовала свои законодательные полномочия в виде принятия соответствующего закона;
2. Федерация должна иметь право на принятие законов по указанным вопросам, если и до той степени, чтобы установление равных условий жизни по всей федеральной территории или сохранение правового и экономического единства делает необходимым принятие такого федерального законодательства в интересах нации.

Ст. 106 (посвященная разделению налоговых доходов) содержит перечень федеральных налогов, Земельных налогов и общих (совместных) налогов. Как отмечалось в разделе А, большинство важнейших источников налогов подпадают под третью категорию, что подразумевает установленное Конституцией расщепление поступлений от конкретных видов налогов между бюджетами различного уровня. В этом смысле важна Ст. 106 (3) Конституции, которая устанавливает, что доли различных бюджетов в доходах от налога на добавленную стоимость должны определяться на основе следующих принципов:

1. Федеральные и земельные органы власти должны иметь равные права на получение средств для покрытия их необходимых расходов. Размер таких расходов должен определяться в должном соответствии с финансовым планированием на несколько лет вперед.
2. Финансовые потребности федеральных и земельных властей должны быть скоординированы таким образом, чтобы установить справедливый баланс в целях избежания избыточного бремени на налогоплательщиков и обеспечения единства уровня жизни по всей территории Федерации.

В некотором смысле германский федерализм следует модели унитарного государства. Межбюджетные отношения в основном подпадают под действие т.н. «Финансовой конституции», включающей ст. 104-115 Основного закона страны. Распределение доходов в целом соразмерно структуре

распределения расходных обязательств. В этом смысле особенно важна роль долей бюджетов различного уровня в доходах от НДС как инструмента достижения баланса.

Равное распределение НДС между уровнями государственной власти из расчета на душу населения подразумевает полное выравнивание доходных источников – так называемое «выравнивание первого уровня». Однако выравнивание объемов налоговых поступлений от подоходного налога, так называемое, «выравнивание второго уровня» представляет собой важную функцию федерального правительства в контексте таких федеральных систем, как Канада, в то время как в Германии эта функция передана органам власти Земель. Более того, при осуществлении «выравнивания второго уровня» все изымаемые в результате выравнивания налоговые доходы направляются в пользу получателей выравнивающих трансфертов.

Доли федерального и земельных бюджетов в общем объеме государственных расходов и доходов

В таблице Б.1 представлены данные по долям федерального и Земельных бюджетов в общем объеме государственных расходов ФРГ. Эти данные включают и федеральные дополнительные гранты, т.е. трансферты Землям в форме дополнительных грантов представляют собой компонент федеральных расходов. Положение 1969 г., согласно которому изменения в долях федерального и Земельных бюджетов в доходах от НДС обговариваются с учетом изменений в структуре распределения расходных обязательств устраняло необходимость в таких дополнительных грантах более бедным Землям, т.к. подобные гранты приводили к вертикальному бюджетному дисбалансу.

Однако после воссоединения Германии в 1990 г. ассигнования из Фонда Объединения вновь способствовали возрастанию федеральной доли в государственных расходах. По мере интеграции бывших восточногерманских Земель в модель «меземельного» горизонтального выравнивания доля федерального бюджета в государственных расходах вновь снизилась, а доля Земель – выросла.

В Таблице Б.2 представлены данные о долях федерального и Земельных правительств в общих доходах бюджетной системы, включая описанные выше дополнительные гранты. Аналогично, в связи с вышеупомянутыми новациями в сфере расщепления поступлений налога на добавленную стоимость от 1969 г. объем трансфертов земельным бюджетам снизился, а доля последних в доходах консолидированного бюджета выросла.

Трансферты бюджетам Земель возросли в 1990 г. в связи с созданием Фонда Объединения, который финансировался частично с помощью введенного дополнительного налога на доходы¹³³, а также в связи с перераспределением доходов от налога на добавленную стоимость в пользу Земель, что привело к росту их доли в доходах консолидированного бюджета ФРГ.

ТАБЛИЦА Б.1. СТРУКТУРА РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА ФРГ, ВКЛЮЧАЯ ТРАНСФЕРТЫ СУБНАЦИОНАЛЬНЫМ БЮДЖЕТАМ (%)

Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты	Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты	Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты
1950	40.9	59.1	1974	36.7	63.3	1988	37.6	62.4
1955	40.5	59.5	1975	38.9	61.1	1989	37.7	62.3
1962	41.8	58.2	1976	38.8	61.2	1990	37.5	62.5
1963	41.6	58.4	1977	38.8	61.2	1991	41.6	58.4
1964	40.8	59.2	1978	39.0	61.0	1992	36.0	64.0
1965	41.2	58.8	1979	38.5	61.5	1993	36.4	63.6
1966	40.9	59.1	1980	37.6	62.4	1994	36.8	63.2
1967	43.2	56.8	1981	38.5	61.5	1995	36.7	63.3
1968	41.8	58.2	1982	39.1	60.9	1996	36.8	63.2
1969	41.6	58.4	1983	39.2	60.8	1997	36.6	63.4
1970	39.8	60.2	1984	39.1	60.9			
1971	38.7	61.3	1985	38.6	61.4			
1972	39.1	60.9	1986	37.8	62.2			
1973	38.0	62.0	1987	37.8	62.2			

Примечание: Показатели по земельным бюджетам представляют собой сумму собственных бюджетов земельных властей, местных бюджетов и бюджетов особых ассоциаций (*Zweckverbände*)

Источник: Расчеты автора на основании *Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R 3.1, 1997*

Финансовая помощь федерального правительства бюджетам Земель.

В таблице Б.3 представлены данные о степени зависимости бюджетных доходов земель от федеральных трансфертов. При анализе представленных данных становится понятно, что помощь федерального правительства фор-

¹³³ Подробнее о фонде Германского Единства см. Раздел В.

мирует незначительную часть бюджетных доходов большинства Земель, однако для бывших восточногерманских Земель важность этих трансфертов для формирования бюджетных доходов очень высока. Приведенные в таблице данные также свидетельствуют о значительном росте значения федерального правительства в консолидированном бюджете, проявившемся после воссоединения Германии, а также о значительном влиянии федеральных дополнительных грантов на доходы бюджетов отдельных Земель.

ТАБЛИЦА Б.2. СТРУКТУРА ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА ФРГ, ПОСЛЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАЗДЕЛЯЕМЫХ НАЛОГОВ И ТРАНСФЕРТОВ СУБНАЦИОНАЛЬНЫМ БЮДЖЕТАМ (%)

Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты	Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты	Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты
1950	40.2	59.8	1974	36.7	63.3	1988	35.2	64.8
1955	45.3	54.7	1975	36.1	63.9	1989	36.8	63.2
1962	41.8	58.2	1976	36.4	63.6	1990	36.8	63.2
1963	41.5	58.5	1977	36.4	63.6	1991	39.3	60.7
1964	41.9	58.1	1978	36.6	63.4	1992	35.3	64.7
1965	42.7	57.3	1979	36.8	63.2	1993	34.5	65.5
1966	42.0	58.0	1980	36.4	63.6	1994	35.8	64.2
1967	41.4	58.6	1981	36.7	63.3	1995	35.9	64.1
1968	40.8	59.2	1982	37.2	62.8	1996	34.4	65.6
1969	41.7	58.3	1983	37.4	62.6	1997	34.6	65.4
1970	41.5	58.5	1984	37.3	62.7			
1971	40.7	59.3	1985	37.4	62.6			
1972	39.0	61.0	1986	36.7	63.3			
1973	38.3	61.7	1987	36.2	63.8			

Примечание: Показатели по земельным бюджетам представляют собой сумму собственных бюджетов земельных властей, местных бюджетов и бюджетов особых ассоциаций (*Zweckverbände*)

Источник: Расчеты автора на основании *Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R 3.1, 1997*

ТАБЛИЦА Б.3(А) ДОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТРАНСФЕРТНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В ДОХОДАХ БЮДЖЕТОВ ЗЕМЕЛЬ (%)

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	0	0.54		0		1.42	0	1.52
1980	0	0.61		0		1.58	0	1.79
1985	0	0.56		0		1.45	0	1.72
1990	0	0		0		2.78	0.00	2.50
1992	0	0		0		2.70	0.01	2.77
1993	0	0		0		2.90	0.01	3.16
1994	0	0		0		3.09	0	3.42
1995	0	0	11.81	0	12.10	2.07	0	3.69
1996	0	0	11.55	0	11.75	2.19	0	3.43

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thuringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	1.57			1.58		0	0	0
1980	1.78			1.77		0	0	0
1985	2.94			1.86		0	0	0
1990	5.33			2.97		0	4.10	0
1992	6.00			2.86		0	9.42	0
1993	6.17			3.01		0	9.97	0
1994	20.81			2.43		0	22.90	0
1995	21.95	10.76	11.87	1.81	12.00	9.85	24.12	0
1996	21.40	10.61	11.76	1.83	12.03	10.60	24.24	0

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch 1998*, табл. 20.1.3 и 20.1.4

В Таблице Б.3 (б) представлены данные о трансфертах между Землями в виде доли бюджетных доходов Земель. Можно отметить, что представленные в таблице данные по доходам Земель, вовлеченных в явные межземельные отношения, свидетельствуют, что такие трансферты составляют относительно малые по объему величины.

ТАБЛИЦА Б.3(Б) ДОЛЯ ГОРИЗОНТАЛЬНЫХ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ПЛАТЕЖЕЙ В ДОХОДАХ БЮДЖЕТОВ ЗЕМЕЛЬ (%)

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	-2.26	1.13		-1.17		3.43	-0.88	2.71
1980	-3.29	0.82		-1.14		2.36	-0.11	1.57
1985	-2.65	0.05		-2.23		2.15	0.11	2.00
1990	-3.61	-0.05		-3.52		4.13	-0.06	2.18
1992	-1.92	0.06		-3.83		2.37	0.00	2.54
1993	-1.24	-0.01		-4.25		1.79	0.02	2.91
1994	-0.50	-0.69		-3.61		1.68	0.12	2.44
1995	-3.39	-2.51	3.91	-4.31	4.72	0.79	-2.50	0.11
1996	-3.02	-2.88	4.58	-6.12	5.10	0.94	-2.24	0.83

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thuringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	5.97			3.14		0	1.71	-7.22
1980	6.47			2.80		0	4.49	-3.06
1985	6.63			4.16		0	7.07	-3.20
1990	5.34			3.49		0	10.25	-0.05
1992	5.52			2.02		0	6.93	0.00
1993	5.36			0.90		0	8.91	0.68
1994	4.63			0.34		0	6.21	0.36
1995	1.94	4.24	4.64	-0.65	4.65	11.16	6.37	-0.64
1996	2.51	4.64	5.08	0.07	5.16	12.29	7.26	-2.74

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch 1998*, табл. 20.1.3 и 20.1.4

Вертикальная бюджетная несбалансированность (ВБН)

Термин «вертикальная несбалансированность бюджетной системы» означает существование дисбаланса между доходами бюджетной системы Земли и ее расходными обязательствами. Значительный объем ВБН указывает на то, что данная Земля в большой степени полагается на трансферты от федерального правительства, чтобы финансировать свои расходные обязательства.

С 1969 г. ВБН стала временным явлением в практике германского федерализма, тогда как до этого федеральный центр специально выделял выравнивающие средства на то, чтобы покрывать возникавшие разрывы. Как уже указывалось выше, необходимость в существовании такой практики диктовалась положением, согласно которому доля федерального центра и Земель в доходах от НДС становилась предметом переговоров между ними, причиной которых становились изменения в уровне доходов и расходов указанных уровней бюджетной системы.

ТАБЛИЦА Б.4 (А) ВЕРТИКАЛЬНАЯ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ ФЕДЕ-

РАЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ (% $\frac{\text{Расходы} - \text{Доходы}}{\text{Расходы}} \times 100$)

Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты	Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты	Год	Федеральный бюджет	Земельные бюджеты
1950	7.74	4.81	1974	7.75	7.62	1988	12.94	3.46
1955	-16.11	4.45	1975	21.86	11.74	1989	6.85	3.35
1962	1.34	1.34	1976	17.14	8.29	1990	7.67	4.63
1963	4.24	3.87	1977	13.01	3.52	1991	13.10	4.37
1964	1.53	6.08	1978	13.86	4.76	1992	9.12	6.33
1965	2.92	8.98	1979	12.63	6.14	1993	14.48	7.03
1966	3.11	7.211	1980	12.70	7.90	1994	10.57	6.86
1967	11.81	4.93	1981	16.16	9.73	1995	10.31	7.13
1968	6.46	2.68	1982	15.28	8.32	1996	15.90	6.62
1969	-1.44	-1.24	1983	12.84	5.91	1997	13,17	5,37
1970	-0.47	6.52	1984	11.28	4.35			
1971	1.16	9.26	1985	8.78	4.01			
1972	5.21	4.76	1986	8.83	4.48			
1973	2.26	3.46	1987	10.29	4.31			

Примечание: Показатели по земельным бюджетам представляют собой сумму собственных бюджетов земельных властей, местных бюджетов и бюджетов особых ассоциаций (*Zweckverbände*)

Источник: Расчеты автора на основании *Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R 3.1, 1997*

В таблице В.4(а) представлен уровень ВБН между федеральным и Земельными правительствами. Из таблицы со всей очевидностью следует, что в период после воссоединения Германии проблема ВБН вновь вышла на первый план. В общем виде данные таблицы отражают уровень финанси-

вания дефицита бюджетной системы, в особенности в период с середины 70-ых гг. до середины 80-ых гг.

ТАБЛИЦА Б.4 (Б) ВЕРТИКАЛЬНАЯ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ

ЗЕМЕЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ $(\%, \frac{\text{Расходы} - \text{Доходы}}{\text{Расходы}} \times 100)$

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	12.08	10.17		15.17		14.27	15.15	13.16
1980	8.81	4.34		7.59		8.86	13.31	8.26
1985	1.32	0.29		2.43		3.71	9.01	5.08
1990	2.97	3.53		6.63		5.95	5.63	5.88
1992	4.75	3.46	20.71	4.61	12.30	6.28	4.20	5.76
1993	3.64	2.05	21.02	5.16	15.09	8.04	6.28	7.08
1994	1.67	1.43	19.68	4.95	16.63	8.38	6.83	7.33
1995	5.99	2.63	12.30	7.23	12.68	9.55	6.92	7.66
1996	4.20	5.69	10.98	4.53	13.06	5.53	5.76	7.49
1997	2.77	5.28	7.75	5.66	9.34	5.82	7.87	8.74

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	17.83			14.42		7.68	23.65	11.51
1980	13.86			6.97		4.71	20.30	6.41
1985	19.25			6.45		1.10	14.59	5.17
1990	10.43			6.25		5.47	10.91	6.87
1992	10.05	14.84	18.96	5.84	16.99	7.49	8.46	9.71
1993	12.45	11.87	18.23	6.24	16.54	13.72	15.96	12.06
1994	-4.00	12.04	17.86	6.17	17.20	18.63	-7.72	12.89
1995	-1.84	7.63	13.74	7.82	10.86	22.73	-0.73	7.94
1996	-3.64	7.04	10.90	7.86	12.61	22.98	0.38	13.46
1997	-4.40	5.00	12.89	6.57	9.79	9.00	-1.18	7.33

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch 1998*, табл. 20.1.3

Проблема бюджетного дефицита стала особенно актуальной именно для федерального правительства с созданием Фонда Воссоединения Германии. Вспомним, что данный Фонд финансировался частично за счет дополнительного налога на доходы физических лиц, а отчасти – за счет наращи-

вания объема государственного долга Другая часть Фонда финансировалась западными Землями, причем частично за счет зачета их долей в доходах федерального бюджета от НДС.

В Таблице Б.4(б) представлены данные по ВБН для отдельных Землям. Из анализа данной таблицы очевидно, что ВБН стала серьезной проблемой для бывших восточногерманских Земель.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность (ГБН).

Различные Земли обладают различного уровня налоговым потенциалом для предоставления государственных услуг местному населению. Этот феномен известен как горизонтальная несбалансированность бюджетной системы. Такого рода несбалансированность может возникать на основе как расходной так и доходной частей бюджета. Если иметь в виду расходную часть бюджетов, потребность в государственных услугах различного типа может различаться в связи с различной демографической ситуацией в разных Землях, и к тому же могут различаться затраты на предоставление таких услуг.

Что же касается доходной части, разные Земли имеют разный налоговый потенциал (т.е. налоговые базы из расчета на душу населения), что относится как к «общим» налогам (т.е тем, которые распределяются по всем Землям, в зависимости от источника их происхождения) и Земельным налогам (включая муниципальные). В связи с наличием принципа обеспечения единства уровня жизни населения и централизованным налоговым законодательством вышеуказанные показатели Земель должны быть в достаточной степени сопоставимы друг с другом.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность в сфере расходов бюджетов Земель

В Таблице Б.5 представлены данные государственных расходах Земель в расчете на душу населения в виде доли общенациональных показателей. За исключением городов-Земель, данные показатели варьируются в диапазоне от 87% до 117% от средних по стране. Что же касается городов-Земель, указанные показатели разительно отличаются от прочих, составляя от 40 до 50% и выше. Такая разница весьма существенна – она указывает на различия в потребностях и затратах городов-Земель.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность в сфере «общих» налогов.

В таблице Б.6 (а) представлены доходы на душу населения от «общих» налогов в процентном отношении от средних по стране показателей. Мы можем убедиться, что неравенство между Землями в этом отношении достаточно значительно: хотя разрыв между Землями в последние годы и уменьшился, очевидно, что это скорее стало следствием высокой степени горизонтальной бюджетной несбалансированности в связи с появлением в составе страны бывших восточногерманских Земель.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность в сфере Земельных налогов

В таблице Б.6(б) представлены данные о доходах от Земельных налогов на душу населения в процентном отношении к соответствующим средним показателям по стране. Любопытно, что бывшие восточногерманские Земли продемонстрировали более низкий уровень горизонтальной несбалансированности в отношении Земельных налогов, чем в случае с «общими» налогами.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность в сфере местных налогов

В таблице Б.6(в) представлены данные о доходах от местных налогов на душу населения в процентном отношении к соответствующим средним показателям в стране. Аналогично, бывшие восточногерманские Земли продемонстрировали серьезный диспаритет в отношении ГБН, чем в случае с «общими» налогами, тем самым снижая общенациональные показатели.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность в сфере доходов бюджетов Земель после распределения «общих» налогов.

В таблице Б.7(а) представлены данные по доходам на душу населения Земель после распределения общих налогов в процентном отношении к соответствующим средним показателям в стране. Эти данные не учитывают меземельное выравнивание и отражают как диспаритет в отношении «общих» налогов, так и скрытое выравнивание, связанное с распределением поступлений налога на добавленную стоимость. Очевидно, что распределе-

ние НДС серьезнейшим образом влияет на сравнительный бюджетный потенциал Земель.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность в сфере местных налогов после распределения «общих» налогов

В таблице Б.7(б) представлены доходы местных бюджетов на душу населения после распределения «общих» налогов в процентном отношении к средним показателям по стране. Они также отражают диспаритет бюджетного потенциала в отношении «общих» налогов. Очевидно, что распределение налога на доходы физических лиц влияет на сравнительный налоговый потенциал местных бюджетов, хотя и в меньшей степени по сравнению с влиянием распределения НДС на сравнительный налоговый потенциал Земель.

Горизонтальная бюджетная несбалансированность в сфере доходов бюджетов Земель после распределения «общих» налогов и трансфертов.

В Таблице Б.7(в) представлены данные о доходах на душу населения из всех источников после распределения «общих» налогов и трансфертов в процентном отношении к средним показателям по стране. Здесь мы можем наблюдать серьезный диспаритет между городами-Землями и прочими муниципальными образованиями. Тем не менее, только одна из Земель демонстрирует бюджетный потенциал ниже 90% от средних показателей по стране: таким образом, за вычетом городов-Земель, германская бюджетная система выказывает удивительно ровный уровень бюджетного потенциала ее Земель.

ТАБЛИЦА Б.5 РАСХОДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В РАСЧЕТЕ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ
(% ОТ СРЕДНЕЙ ВЕЛИЧИНЫ ПО ФРГ)

Год	Baden- Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz
1975	101.37	93.72		104.93		94.28	94.37	95.21
1980	106.49	92.64		99.55		94.82	95.37	92.35
1985	100.74	94.25		101.47		93.54	94.13	91.62
1990	101.03	96.49		107.08		94.03	93.66	88.97
1992	99.34	97.24	107.04	104.12	103.63	94.09	92.02	87.09
1993	97.16	94.65	110.82	104.15	109.44	93.00	92.49	86.01
1994	93.40	94.93	112.65	102.38	114.09	93.17	91.65	84.70
1995	95.65	97.22	111.34	100.77	114.75	91.43	93.21	84.08
1996	94.79	98.96	112.57	103.87	119.81	89.80	93.33	86.88
1997	94.32	98.49	113.00	101.77	116.60	89.29	94.17	86.84

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thuringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	93.05			96.38		183.10	136.77	138.26
1980	94.59			93.51		186.70	140.36	130.00
1985	107.89			93.53		201.65	140.29	142.60
1990	99.39			97.97		177.33	143.65	136.28
1992	96.94	100.24	104.03	97.16	103.86	149.84	143.35	139.17
1993	96.58	101.90	109.19	95.70	108.47	154.28	145.17	130.83
1994	95.51	105.76	111.07	96.14	111.38	155.36	143.00	132.04
1995	93.96	110.86	114.43	96.87	109.75	158.10	144.27	129.63
1996	94.92	112.84	113.10	95.67	112.93	148.65	145.34	134.80
1997	95.73	104.51	117.86	95.90	112.59	152.36	147.97	136.60

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch 1998*, табл. 20.1.3

ТАБЛИЦА Б.6 (А). ДОХОДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ ОТ РАЗДЕЛЯЕМЫХ (ОБЩИХ) НАЛОГОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (% ОТ СРЕДНЕГО ЗНАЧЕНИЯ ПО ФРГ)

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	103.47	79.88		103.41		64.53	10.3.81	71.21
1980	103.21	8.3.94		100.52		68.42	101.72	70.19
1985	101.75	88.50		105.58		61.87	101.59	68.70
1990	124.58	105.12		129.90		7.3.08	142.45	84.80
1993	110.65	102.50	26.74	127.62	21.51	77.28	110.29	129.40
1995	105.39	100.05	36.78	122.45	29.14	73.23	111.18	119.17

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	75.29			64.74		52.4.3	1.36.50	219.9.3
1980	72.85			63.50		48.67	131.7.3	2.36.79
1985	70.07			58.90		56.80	135.91	242.05
1990	90.06			80.27		31.41	139.99	242.49
1993	79.91	24.50	23.85	80.70	21.01	73.64	136.29	230.77
1995	80.50	32.46	30.77	80.23	28.96	85.32	125.40	2.35.65

Примечания: до 1999 года включительно данные для Берлина представляют собой данные для Западного Берлина

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch*, за разные годы

ТАБЛИЦА Б.6 (Б). ДОХОДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ ОТ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ (ЗЕМЕЛЬНЫХ) НАЛОГОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (% ОТ СРЕДНЕГО ЗНАЧЕНИЯ ПО ФРГ)

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	98.57	95.76		95.36		74.14	93.31	77.72
1980	95.99	93.78		96.74		78.85	95.35	79.48
1985	101.13	103.24		100.63		78.89	87.29	76.70
1990	128.88	124.15		125.95		93.36	117.59	85.34
1993	109.90	112.04	50.02	114.78	48.03	89.56	99.42	81.75
1995	107.70	110.48	59.14	105.55	51.55	84.97	101.24	76.77

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	82.04			70.03		106.33	114.68	156.85
1980	78.81			71.60		105.92	104.17	153.46
1985	76.43			78.25		112.88	95.72	131.11
1990	88.15			94.93		73.58	112.84	169.71
1993	75.15	56.87	44.90	92.29	48.55	82.82	103.08	133.44
1995	75.66	64.05	50.16	90.10	52.04	91.53	96.85	136.25

Примечания: до 1999 года включительно данные для Берлина представляют собой данные для Западного Берлина

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch*, за разные годы

ТАБЛИЦА Б.6 (В). ДОХОДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ ОТ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (% ОТ СРЕДНЕГО ЗНАЧЕНИЯ ПО ФРГ)

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	97.04	85.10		104.41		74.70	96.33	80.90
1980	103.36	92.20		100.79		84.16	90.95	87.34
1985	99.93	92.34		105.59		74.67	94.93	87.29
1990	122.68	111.34		139.03		90.74	125.91	103.45
1993	109.46	104.14	21.88	123.62	19.78	93.86	113.69	94.01
1995	104.25	100.49	32.29	120.17	29.01	88.00	113.62	91.76

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	62.22			70.44		99./.-1	139.38	172.90
1980	70.92			71.48		59.87	131.30	160.62
1985	62.23			60.40		69.62	131.09	185.33
1990	85.73			78.69		49.61	148.47	195.20
1993	77.32	25.39	20.96	83.47	19.26	90.87	141.96	185.96
1995	73.80	37.14	28.95	82.54	28.12	89.95	152.27	197.54

Примечания: до 1999 года включительно данные для Берлина представляют собой данные для Западного Берлина

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch*, за разные годы

ТАБЛИЦА Б.7 (А). НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПОСЛЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ ОТ РАЗДЕЛЯЕМЫХ НАЛОГОВ (% ОТ СРЕДНЕГО ЗНАЧЕНИЯ ПО ФРГ)

Год	Baden-Wuerttemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	99.72	86.89		97.40		82.85	95.85	82.40
1980	102.02	89.09		97.70		84.39	94.89	85.18
1985	101.45	93.44		102.07		82.28	91.98	84.28
1990	127.27	116.20		127.20		102.89	118.49	104.48
1993	106.44	103.86	52.13	114.85	50.88	92.34	101.23	89.80
1995	83.10	82.25	112.46	82.59	115.12	84.92	84.05	85.49

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thuringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	82.70			83.28		73.20	110.45	147.96
1980	82.00			83.69		72.56	105.44	132.13
1985	81.45			82.65		81.05	99.02	135.21
1990	102.42			103.25		52.20	115.14	155.24
1993	90.07	52.03	51.31	97.07	49.75	86.71	105.43	129.58
1995	126.67	111.60	113.73	88.15	113.39	130.73	184.91	111.05

Примечания: до 1999 года включительно данные для Берлина представляют собой данные для Западного Берлина

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch*, за разные годы

ТАБЛИЦА Б. 7 (Б). НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПОСЛЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ ОТ РАЗДЕЛЯЕМЫХ НАЛОГОВ (% ОТ СРЕДНЕГО ЗНАЧЕНИЯ ПО ФРГ)

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	95.96	85.90		103.61		76.98	96.75	80.39
1980	102.55	92.15		99.»1		84.19	92.76	86.66
1985	100.17	92.06		104.0S		77.05	95.51	85.31
1990	123.97	113.23		135.61		93.63	124.63	104.37
1993	108.61	105.40	27.21	122.0S	26.58	94.37	110.44	93.28
1995	102.73	100.11	46.61	116.69	39.74	89.75	108.80	89.96

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thuringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	64.91			77.74		83.28	131.25	164.97
1980	70.73			78.29		54.67	124.13	149.94
1985	66.20			69.10		65.83	121.97	170.07
1990	85.66			91.75		41.48	139.05	184.86
1993	78.64	29.97	31.48	92.42	24.60	87.22	12.5.32	167.00
1995	78.34	45.76	38.84	91.55	38.67	92.20	130.06	167.93

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch*, за разные годы

ТАБЛИЦА Б.7 (в). ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ВКЛЮЧАЯ ДОХОДЫ ОТ РАЗДЕЛЯЕМЫХ НАЛОГОВ И ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ (% ОТ СРЕДНЕГО ЗНАЧЕНИЯ ПО ФРГ)

Год	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz
1975	102.91	97.22		102.78		93.33	92.46	95.47
1980	106.82	97.48		101.19		95.06	90.94	93.18
1985	104.19	98.50		103.76		94.40	99.77	91.15
1990	103.48	98.27		105.55		93.36	93.30	88.40
1992	102.14	101.32	91.61	107.20	98.10	95.19	95.15	88.59
1993	101.96	100.97	95.33	107.57	101.21	93.14	94.40	87.04
1994	99.86	101.75	98.39	105.82	103.42	92.82	92.86	85.34
1995	98.03	103.20	106.45	101.92	109.24	90.15	94.58	84.63
1996	98.38	101.12	108.57	107.44	112.85	91.92	95.28	87.08
1997	98.16	99.85	111.57	102.77	113.15	90.01	92.87	84.83

Год	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1975	88.28			95.24		195.18	120.58	141.26
1980	89.62			95.68		195.68	123.05	133.82
1985	91.31			91.70		209.01	125.58	141.73
1990	93.98			96.96		176.96	135.10	133.98
1992	94.11	92.14	91.00	98.74	93.06	149.61	141.63	135.62
1993	92.08	97.81	97.24	97.72	98.60	144.98	132.86	125.30
1994	108.01	101.16	99.20	98.09	100.27	137.47	167.49	125.08
1995	104.31	111.63	107.61	97.35	106.65	133.18	158.43	130.09
1996	106.58	113.64	109.18	95.50	106.93	124.03	156.86	126.38
1997	106.97	106.27	109.89	95.91	108.71	148.41	160.26	135.49

Источник: расчеты авторов на основании данных *Statistisches Jahrbuch 1998*, табл. 20.1.3

В. Система межбюджетных трансфертов

Система межбюджетных трансфертов, действующая в ФРГ, включает трансферты, осуществляемые федеральным центром бюджетам земель, и трансферты, перечисляемые от одной земли другой. Первая группа включает гранты, предоставляемые на оговоренных условиях, а также безусловные гранты. Из числа последних некоторые призваны исправить ситуацию с вертикальной несбалансированностью, особенно те из них, которые направляются на финансирование определяемых Конституцией совместных обязательств центра и земель. Другие же трансферты предназначены для смягчения проблемы горизонтальной несбалансированности, – в особенности трансферты, направляемые в бывшие восточногерманские земли. В основном трансферты предназначены для земель с налоговым потенциалом, который оказывается ниже среднего уровня после распределения НДС и проведения межземельного выравнивания.

Выравнивание с помощью межземельных трансфертов – представляет собой конституционную меру, которая существует в косвенном и явном виде: 75% доли земельных бюджетов в поступлениях НДС распределяется на основе равенства получаемых доходов от данного налога из расчета на душу населения в данной земле, что приводит к косвенным трансфертам от тех земель, где доходы от НДС выше среднего показателя по стране в пользу земель, где соответствующий показатель ниже среднего уровня. Кроме того, важным компонентом распределения доходов от налогообложения физических лиц и корпораций, а также местного налогообложения, является открытое межземельное выравнивание.

Сущность программ, направленных на выравнивание вертикальной несбалансированности

Целевые гранты. Гранты, выделяемые федеральным правительством землям на определенных условиях для финансирования совместных обязательств, а также в безусловной форме называются целевыми. Список совместных обязательств значится в гл. VIIIa Основного закона. Ст. 91 предусматривает дальнейшие положения следующим образом:

1. В следующих областях Федерация должна принимать участие в освобождении земель от их обязательств при условии, что такие обязательства важны для общества в целом и что федеральное участие необходимо для улучшения условий жизни (совместные задачи).

Далее следуют пункты:

- развития и создание институтов высшего образования, включая клиники при университетах;
- оптимизация региональных экономических структур;
- улучшение условий в сфере аграрной структуры и охраны природы береговой линии страны.

Подобные совместные задачи определяются соответствующими положениями Конституции, включают механизмы и процессы совместного планирования и выработки и принятия решений, а также совместные обязательства и их финансирование. Что касается безусловных грантов на оказание финансовой помощи, то они направляются бюджетам Земель в целях корректировки диспаритетов между регионами, руководствуясь стабилизационными мотивами и для стимулирования экономического роста.

Далее в ст. 91 устанавливается, что:

2. Конкретные совместные обязательства должны определяться федеральным законом, который требуется утвердить в Бундесрате. Закон должен включать общие принципы, управляющие процессом выполнения подобных задач.

3. Закон... должен обеспечивать наличие процедуры и институтов, необходимых для совместного общего планирования. Включение какого-либо проекта в общий план должно быть одобрено органами власти Земли, на территории которой он реализуется.

Наконец, ст. 91a содержит конкретные виды софинансирования в сфере совместных обязательств.

4. В случаях, к которым применимы подпункты 1 и 2 параграфа (1) настоящей Статьи, Федерация должна финансировать половину соответствующих расходов в каждой из Земель. В тех же случаях, к которым применим подпункт 3 пар. (1) настоящей статьи, Федерация должна финансировать, по крайней мере, половину расходов, и подобная пропорция должна быть одинаковой для всех Земель. Соответствующие детали должны регулироваться законом. Предоставление средств должно осуществляться за счет выделения ресурсов из федерального бюджета и бюджета данной Земли.

5. По запросу федерального правительства и Бундесрата они должны быть проинформированы относительно исполнения совместных обязательств.

Ст. 91b относится к сотрудничеству между федеральным правительством и Землями по вопросам образования и исследовательской работы:

В соответствии с соглашениями, федеральные органы власти и органы власти Земель могут предпринимать совместные усилия в отношении планирования образования и развития исследовательских институтов, а также проектов, чья важность выходит за рамки одной Земли. Распределение соответствующих средств должно регулироваться соответствующими соглашениями.

Сущность программ, направленных на выравнивание горизонтальной несбалансированности.

Статья 107 Конституции [финансовое выравнивание] направлена на решение проблемы горизонтальных, межземельных дисбалансов. Она гласит:

Доходы от налогов, поступающих в земельный бюджет и от доли земельного бюджета в доходах от налога на доходы физических лиц и налога на прибыль предприятий должны зачисляться в бюджет данной Земли в той мере, в какой указанные налоги собираются налоговой администрацией в пределах их соответствующих территорий (местные налоги).

Детали относительно предельных долей, а также способа и объема зачисления местных доходов от налога на прибыль и подоходного налога с физических лиц должны регулироваться федеральным законом, требующим утверждения его Бундесратом. Этим же законом может определяться снятие ограничений и распределение местных доходов от прочих видов налогов. Доля земли в доходах от налога на добавленную стоимость должна зачисляться в бюджет Земли на основе подушевых показателей; федеральный закон, требующий его утверждения Бундесратом, может устанавливать возможность предоставления гранта в форме дополнительных частей, которые не должны превышать 1/4 от доли данной Земли, той Земле, где доходы на душу населения от собираемых в ней налогов и налога на прибыль и подоходного налога ниже, чем в среднем по всем Землям вместе.

Такого рода закон должен обеспечивать разумное выравнивание различий в финансовом потенциале Земель при должном учете фискального потенциала и нужд муниципалитетов (и их ассоциаций). Закон должен детально устанавливать условия, в соответствии с которыми Земли могут получать право на выравнивающие платежи, а также их обязательства для того, чтобы получить такие платежи, и критерии, на основании которых определяется объем подобных платежей.

Закон также может предусматривать федеральные гранты, выплачиваемые Федерацией слабым в финансовом плане Землям из собственных

средств Федерации для оказания им помощи в части реализации их общих финансовых потребностей (вспомогательные (дополнительные) гранты).

Ст. 107, следовательно, предусматривает две формы федеральных законодательных решений в области горизонтального выравнивания (требующих согласия Бундесрата): во-первых, это законодательство в части межземельных выравнивающих трансфертов (земельных налогов и доли Земель в доходах от налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций); во-вторых законодательство, управляющее дополнительными выравнивающими платежами, финансируемыми за счет 25%-ной доли НДС, предназначенными тем Землям, где поступления от подоходного налога и налога на прибыль в пересчете на душу населения оказываются ниже, чем в среднем по стране.

Межбюджетное выравнивание и налог на добавленную стоимость

Как уже указывалось выше, 75% от доли Земель в НДС распределяется между бюджетами Земель на подушевой основе, что приносит значительный элемент скрытого горизонтального выравнивания и приводит к перераспределению налоговых поступлений от тех Земель, где указанный потенциал в части НДС выше, чем в среднем по стране, к тем, у которых он ниже. Действительно, этот скрытый трансферт обычно называют «выравниванием первого уровня» в германской системе. Одним из эффектов его является то, что чем больше доля Земель в совокупных поступлениях НДС в консолидированный бюджет, тем значительнее будет степень «выравнивания первого уровня» и, следовательно, тем меньше будет потребность в явном (второго уровня) выравнивании.

Оставшиеся 25% доли Земель в НДС используются для финансирования схемы дополнительного выравнивания, которая предназначена для более бедных Земель. На основании установленного налогового потенциала в части Земельных налогов (см. ниже) Земли, чей фискальный потенциал после проведения выравнивания первого уровня оказывается ниже, чем в среднем по стране, имеют право на получение гранта из оставшейся доли НДС, зачисляемой в земельные бюджеты. Разумеется, общий объем средств на такие гранты не может превышать 25% общих доходов земельных бюджетов от НДС. Таким образом, если общий объем потребности в дополнительных трансфертах за счет средств НДС со стороны нуждающихся Земель превышает размер указанного объема имеющихся на эти цели средств, то соответствующие трансферты распределяются на пропорциональной основе, а если общий объем потребности нуждающихся Земель на получение таких грантов оказывается меньше 25% общей земельной доли НДС, то

излишки равномерно распределяются по всем Землям на основе подушевого принципа.

Выравнивание на межземельном уровне. На межземельном уровне межбюджетное выравнивание функционирует в виде схемы с полным перераспределением выделяемых на эти цели средств, т.е. платежи землям-реципиентам полностью покрываются взносами Земель-доноров. Для каждой из Земель производится пошаговый расчет их права на выравнивающий трансферт с постепенным изменением объема трансферта в соответствии с разницей между выявленным фискальным потенциалом и индивидуальной нормой выравнивания для каждой из них. Важно заметить, что такое межземельное выравнивание, на самом деле, является процессом выравнивания «второго порядка», т.е. налоговый потенциал Земель включает уже перераспределенные на первом уровне доходы от налога на добавленную стоимость.

Зафиксированный налоговый потенциал (AFCi) для каждой земли, в сущности, представляет собой совокупность доходов земельного и местных бюджетов (включая расщепляемые налоги) с коррекцией на особые расходы для портов. Совокупность доходов Земельного и местных бюджетов включает: (а) доходы Земли в соответствии со ст. 106(2); (б) доходы Земельного бюджета от «общих» налогов, распределяемых на основе принципа местожительства, в соответствии со ст. 106 (3); (в) доходы земельного бюджета от НДС; и (г) поступления местных налогов.

Норма выравнивания для каждой из Земель (ESI) рассчитывается как средняя по стране величина налогового потенциала в расчете на душу населения, скорректированная на индекс, отражающий высокие (или низкие) расходные потребности, связанные с большей (или меньшей) плотностью населения. Для городов индекс, используемый для «взвешивания» среднедушевого налогового потенциала, начинается со значения 1,00 для городов с населением в 5 тыс. чел. и постепенно повышается до величины 1,35 для городов, чье население превышает 500 тыс. чел.

Налоговый потенциал Земельного бюджета в городах-Землях умножается на коэффициент 1,35 для городских поселений (учитывая повышенные административные расходы на управление городскими агломерациями), а для прочих местностей множитель равен единице. В отношении местных налогов вес растет по прогрессивной шкале, основываясь на количестве населения.

ТАБЛИЦА В.1. КОЭФФИЦИЕНТ КОРРЕКТИРОВКИ СРЕДНЕГО НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА В ЦЕЛЯХ ПОЛУЧЕНИЯ НОРМЫ ВЫРАВНИВАНИЯ

Число жителей в субнациональном административно-территориальном образовании	Значение коэффициента
Первые 5,000	1.00
Последующие 15,000	1.10
Последующие 80,000	1.15
Последующие 400,000	1.20
Последующие 500,000	1.25
Все свыше 500,000	1.30

Источник Spahn (1997), с. 143.

Кроме того, Земли, где проживает более 500 тыс. человек, получают дополнительные баллы для своего коэффициента – в соответствии с плотностью населения. Те из них, где плотность населения составляет от 1,5 тыс. до 2 тыс. чел. на кв. км., дополнительно получают 2 процентных пункта; те, где указанный показатель колеблется между 2 и 3 тыс., – 4 процентных пункта; наконец, те, где плотность населения превышает 3 тыс. чел. на кв. км, получают дополнительные 4 процентных пункта.

Земли, чей зафиксированный налоговый потенциал составляет от 92% до 100% от их нормы выравнивания, выравниваются до 37,5% разницы. Так, для Земель формула расчета трансферта будет выглядеть следующим образом:

$$E_i = 0.375(ES_i - AFC_i).$$

Земли, чей AFC_i составляет меньше, чем 92% от их нормы выравнивания, выравниваются по верхней границе – 92% от разницы. Для таких Земель формула расчета трансферта E_i принимает следующий вид:

$$E_i = (0.92ES_i - AFC_i) + 0.375(ES_i - 0.92ES_i)$$

Земли, чей зафиксированный налоговый потенциал превышает их норму выравнивания, должны вносить свой вклад в общий фонд выравнивания. Если указанная разница составляет менее 1% (т.е. если AFC_i превышает ES_i

не более, чем на 1%), они вносят 15% от соответствующей разницы¹³⁴. Тогда их взнос рассчитывается следующим образом:

$$E_i = 0.15(AFC_i - ES_i).$$

Для тех Земель, где AFC_i превышает ES_i более, чем на 1%, но менее, чем на 10%, объем взноса в фонд выравнивания составляет 66% от разницы, превышающей 1%, и 15% от разницы в пределах 1%¹³⁵, и формула расчета трансферта для таких регионов в этом случае принимает следующий вид:

$$E_i = 0.15(1.01ES_i - ES_i) + 0.66(AFC_i - 1.01ES_i).$$

Для случаев, когда разница превышает 10%, уровень взносов в фонд составляет 80% от нее (в дополнение к 15% от разницы в 1% и 66% от разницы в 9%), или¹³⁶

$$E_i = 0.15(1.01ES_i - ES_i) + 0.66(1.1ES_i - 1.01ES_i) + 0.8((AFC_i - 1.1ES_i)).$$

Поскольку у более богатых Земель наличествует тенденция к повышению плотности населения (за счет притока населения), процесс корректировки уровня выравнивания на численность населения стремится к снижению уровня выравнивания на втором уровне.

В тех случаях, когда выравнивающие платежи превосходят (уступают) по своему объему совокупный объем выравнивающих взносов, права Земель в данной сфере подвергаются соответствующему пропорциональному снижению.

Фонд Германского Воссоединения. Включение бывших Земель Восточной Германии в схему фискального выравнивания ФРГ полностью исказило исторически сложившуюся картину. Все бывшие к тому времени в ФРГ Земли – реципиенты финансовой помощи (за исключением Бремена) стали донорами и потеряли право на дополнительные федеральные ассигнования¹³⁷. Договор об объединении 1990 г. временно приостановил дей-

¹³⁴ До 1995 г. земли, чей AFC составлял менее 2% соответствующих ES , относились к т.н. «мертвой зоне», т.е. от них не требовались взносы в выравнивающий фонд

¹³⁵ До 1995 г. земли, чей AFC находился в пределах 102% - 110% ES выплачивали 70% указанной разницы в выравнивающий фонд

¹³⁶ До 1995 г. такие Земли выплачивали 100% разницы в выравнивающие источники.

¹³⁷ По некоторым оценкам, инкорпорирование бывших восточногерманских Земель в схему фискального выравнивания должно было увеличить межбюджетные финансовые потоки с 5 млрд. нем. марок ежегодно до 25 млрд. в год (см. Spahn, Paul Bernd, "Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany" in Ehtisham Ahmad ed., *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants* (Brookfield: Edward Elgar, 1997), 103.

ствие Основного закона ФРГ в части межбюджетного выравнивания (Ст. 107) и установил период для пересмотра положений Конституции.

Фонд Германского Воссоединения (ФГВ), совместно финансируемый федеральным бюджетом и западными Землями был создан в качестве временной расходной программы, направленной на повышение налогового потенциала бывших восточногерманских Земель до уровня, сопоставимого с тем, который бы наличествовал в ФРГ, если бы не было временной приостановки действия соответствующих положений, регламентирующих порядок межбюджетного выравнивания. Из 115 млрд. нем. марок, составлявших объем Фонда, 20 млрд. должен был составить взнос непосредственно федерального правительства в связи с экономией средств вследствие объединения двух Германий. Баланс должен был быть профинансирован посредством увеличения государственного долга, ответственность за который должна была быть в равной степени разделена между федеральным и земельными властями. В 1992 г. в Фонд поступила еще одна сумма – 31 млрд. марок, которая частично была профинансирована за счет увеличения НДС на 1 процентный пункт ставки (что дало 23 млрд. марок), а частично – за счет увеличения взноса бюджета федерального правительства (оставшиеся 8 млрд. марок).

В 1991-92 гг., для того чтобы обеспечить финансирование Фонда, был введен дополнительный налог на доходы (7,5%-ая прибавка ко всем видам налоговых платежей по доходам); кроме того, были повышены налоги на нефть и на деятельность в страховой сфере.

В то же время Земли получили частичную компенсацию за дополнительное налоговое бремя в форме перераспределения доходов от НДС: прежняя пропорция распределения 63/37% была изменена на 56/44%.

Бывшие федеральные дополнительные гранты подлежали замене на 2 типа безусловных грантов: гранты типа А, выплачиваемые как бывшим Восточным, так и Западным Землям, направленные на повышение среднедушевых налоговых доходов (после проведения горизонтального выравнивания) до 90% от среднего общенационального показателя; гранты типа Б в основном предназначаются бывшим Восточным Землям в целях развития инфраструктуры на их территориях¹³⁸.

¹³⁸ Также возможно применение грантов типа С для компенсации западным Землям усилий по интеграции восточных Земель в систему горизонтального выравнивания, грантов Восточным землям по продвижению инвестиций и экономического роста и дополнительных грантов Землям со сложным фискальным положением..

Средства фонда распределялись среди новых Земель в соответствии с количеством их населения. В свою очередь, Земли-получатели были обязаны передавать 40% от объема полученных средств в муниципальные бюджеты.

В 1995 г. Восточные Земли были допущены до участия в общей программе межбюджетного выравнивания (ст. 107 Конституции) с учетом вышеуказанных изменений в условиях взносов Земель-доноров. В каждой из Земель была разработана своя схема выравнивания на уровне Земля-муниципалитет, которая основана на разрыве между потребностями местных бюджетов и их налоговым потенциалом.

ТАБЛИЦА В-2. МЕЖБЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ ПО ЗЕМЛЯМ В 1995 Г.

	Налоговый потенциал на душу населения (средний показатель = 100)				
	Налоговые доходы на душу населения				
	Без учета распределения НДС	После распределения НДС	После межземельного выравнивания	После федеральных грантов	Позиция после выравнивания
Hamburg	157.5	133.9	102.3	93.4	15
Hesse	118.7	109.7	103.5	94.6	10
Baden-Wu	115.7	107.1	103.0	94.2	12
N.Rhine-Wes.	114.2	105.4	102.4	93.7	14
Bavaria	113.8	105.1	102.5	93.7	13
Bremen	111.7	103.0	96.4	141.4	1
Schleswig-Hols.	106.8	100.0	101.3	95.9	9
Lr. Saxony	96.2	94.2	97.8	92.9	16
Rhineland-Pala.	95.7	92.6	96.8	94.3	11
Berlin	93.3	93.4	95.0	111.0	8
Sarland	83.5	89.1	95.0	129.2	2
Brandenburg	56.4	84.4	95.0	118.6	6
Saxony	50.3	83.1	95.0	117.4	7
Mecklenburg-W.Pom	47.0	82.3	95.0	119.8	3
Saxony-Anhalt	44.5	82.7	95.0	118.8	5
Thuringia	43.7	82.6	95.0	118.9	4

Источник: Spahn и Fottinger (1995)

Г. Система сбора налогов и распределения налоговых поступлений между уровнями государственной власти

В предыдущих разделах было рассмотрено конституционно установленное распределение налоговых и расходных обязательств между уровнями государственной власти. Поскольку, в отличие от Канады и США, Конституция Германии устанавливает детально прописанные положения в отношении налоговой гармонизации и сбора налогов, в данном разделе эти вопросы рассматриваются еще более подробно.

Ст. 106 [Распределение налоговых поступлений] Конституции ФРГ разделяет все налоги на федеральные, земельные, общие и муниципальные. Статья (1) конкретизирует понятие “Федеральные налоги” и гласит:

(1) Доходы от налоговых монополий и доходы от следующих налогов должны зачисляться в бюджет Федерации:

- Таможенные платежи;
- Налоги на потребление, в той мере, в какой они не подлежат зачислению в бюджеты Земель, в соответствии с пар. 2, или совместно в бюджеты Федерации и Земель, в соответствии с пар. 3, или муниципальные бюджеты в соответствии с пар. 6 настоящей Статьи;
- Налог на дорожные перевозки;
- Налоги на сделки с капиталом, страховые сделки и сделки с переводными векселями;
- Невозвратные налоги на собственность;
- Дополнительный налог на прибыль предприятий и на доходы физических лиц;
- Налоги, установленные в рамках законодательства ЕС;
- Доля федеральных налогов в общем объеме доходов бюджетной системы достигает 17%, а самыми важными в этой группе налогов являются налоги на нефтепродукты, табак и алкоголь (исключая пиво). Существует также положение о дополнительном налоге на прибыль предприятий и доходы физических лиц (Фонд Германского Единства).

Раздел (2) ст. 106 содержит подробный список Земельных налогов и гласит:

(2) В бюджеты Земель подлежат зачислению поступления от следующих налогов:

- Налог на собственность;
- Налог на наследство;

- Налог на пользователей автотранспортом;
- Те налоги на сделки, которые не подлежат зачислению в федеральный бюджет, в соответствии с пар. 1 или совместно в федеральный и Земельные бюджеты, в соответствии с пар.3 настоящей Статьи;
- Налог на пиво;
- Налог на казино и другие заведения для азартных игр;
- Доля Земельных налогов в общем объеме всех налоговых доходов Германии составляет 5%, причем самыми важными из них являются налог на пользователей автотранспортом и налог на собственность (налог на ее чистую стоимость).

Доля собственно муниципальных налогов в общем объеме доходов бюджета в Германии составляет 7%. Из числа этих налогов главными являются налог на местный бизнес (налог на торговлю), налог на имущество и коммунальные платежи. Следует отметить, однако, что доходы муниципалитетов в значительной степени тесно увязаны с процедурами разделения доходов, устанавливаемых последующими разделами данной Статьи.

Как уже отмечалось в Разделе А настоящей работы, “общие”, или расщепляемые налоги – это прежде всего налог на доходы с физических лиц, налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость. Эти налоги обеспечивают основную долю поступлений в консолидированный бюджет – 71%, а их распределение устанавливается разделом (3) Ст. 106 Конституции ФРГ. Налог на доходы физических лиц подлежит расщеплению между всеми тремя уровнями бюджетной системы та часть его, которая остается после выделения муниципальной доли, поровну делится между федеральным и Земельным правительствами. Налог на прибыль подлежит расщеплению в равных долях между федеральным и земельным бюджетами. Распределение НДС между бюджетами подлежит определению с помощью переговоров между властями различного уровня с последующим оформлением достигнутого решения в виде федерального закона, подлежащего утверждению Бундесратом в соответствии с установленными принципами, в частности, вышеупомянутым принципом обеспечения единства социальных стандартов.

Раздел (3) указанной статьи гласит:

(3) Поступления от налогов на доходы, налогов на предприятия и наоборот должны зачисляться в бюджет Федерации и Земель (“общие” налоги) в том объеме и тех пределах, в каких доходы от налога на доходы и налога на оборот не распределяются в муниципальные бюджеты, в соответствии с пар. 5 и 5(a) настоящей Статьи. Бюджеты федерации и земель

должны получать одинаковые доли доходов от налогов на доходы организаций и физических лиц. Соответствующие доли федерального и регионального бюджетов в доходах от налога с оборота (НДС) должны устанавливаться федеральным законом, требующим утверждения Бундесратом. Такое определение долей должно основываться на следующих принципах:

- Федеральные и земельные власти должны иметь равные права на текущие доходы для покрытия их необходимых расходов. Пределы таких расходов должны определяться с соответствующим учетом финансового планирования на несколько лет вперед;
- Финансовые требования федеральных и земельных властей должны координироваться таким образом, чтобы обеспечить справедливый баланс, избежать избыточного бремени на налогоплательщиков и обеспечить единство стандартов жизни по всей территории федерации.

В настоящее время доля муниципалитетов в поступлениях налога на доходы физических лиц составляет 15%, а федерального “центра” и Земель – по 42,5%.

Раздел 4 Ст. 106 устанавливает правила распределения поступлений налога на добавленную стоимость между бюджетами различного уровня. При том, что во всех других отношениях германская система разделения доходов является жесткой, возможность вертикальной корректировки долей органов власти разных уровней в совокупных поступлениях НДС представляет собой предохранительную меру, обеспечивающую ситуацию, при которой любой вертикальный бюджетный разрыв соответствует конституционно установленным принципам. Раздел (4) гласит:

(4) Соответствующие доли федеральных и земельных бюджетов в доходах от налога с оборота (НДС) должны быть перераспределены заново, если соотношение между доходами Федерации и ее расходами будет существенно отличаться от соотношения данной Земли. В случае если федеральным законом накладываются дополнительные расходы на Землю или дополнительно изымаются ее доходы, такое дополнительное бремя может компенсироваться федеральными грантами, выделяемыми в соответствии с федеральным законом, требующим утверждения его Бундесратом, при условии, что такое дополнительное бремя ограничивается кратким периодом времени. Законом должны быть установлены принципы расчета таких грантов и распределения их по Землям.

Раздел (5) устанавливает, что муниципалитеты должны получать свою долю в поступлениях налогов на доходы, которая должна определяться федеральным законом, требующим утверждения его Бундесратом.

Раздел (6) устанавливает порядок распределения налогов, подпадающих в сферу исключительной компетенции муниципальных властей, а также процедуру расщепления доходов с налога на бизнес (торговлю). В более конкретных терминах, как и земельные, так и федеральное правительства имеют согласованные доли в доходах от налога на бизнес, что должно устанавливаться соответствующим федеральным законодательством, требующим согласия Бундесрата. В настоящее время 80% поступлений по данному налогу остается в муниципальном бюджете, 15% – направляются в бюджет земли, а оставшиеся 5% – в федеральный бюджет. Федеральное правительство делит часть своих доходов от налога на нефтепродукты с Землями в целях оказания содействия региональным программам развития общественного транспорта.

Разделы (5) и (6) гласят:

(5) Доля поступлений налога на доходы физических лиц должна зачисляться в бюджет муниципалитетов и передаваться Землями в муниципалитеты, находящиеся на соответствующей территории в соответствии с объемами уплаты данного налога жителями муниципалитетов. Детали должны регулироваться федеральным законом, требующим согласия Бундесрата. Таким законом может устанавливаться, что муниципалитеты могут вводить дополнительные или пониженные ставки налогов в отношении своей доли в данном налоге.

(6) Поступления от налогов на недвижимость и торговлю должны зачисляться в бюджеты муниципалитетов; доходы от местных налогов на потребление и расходы должны зачисляться в муниципальные бюджеты или, в соответствии с положениями законодательства данной Земли, ассоциациям муниципалитетов. Муниципалитетам должны быть предоставлены полномочия по установлению ставок, по которым в рамках действующего законодательства должны взиматься налоги на недвижимость и торговлю. Если в данной Земле муниципалитеты отсутствуют, доходы от налогов на недвижимость и торговлю, а также от местных налогов на потребление и расходы должны зачисляться в бюджет Земли. Федеральные и земельные власти могут принимать участие, посредством распределения, в доходах от налога на торговлю. Детали такого распределения должны стать предметом соответствующего федерального закона, требующего утверждения его Бундесратом. В соответствии с Земельным законодательством, налоги на недвижимость и торговлю так же, как и доля муниципалитетов в доходах от налога на доходы физических лиц и налога с оборота, могут использоваться в качестве основы для расчета объема распределяемых средств.

Раздел (7) Статьи 106 четко устанавливает условия расщепления доходов от “общих” налогов между Землями и их муниципалитетами; в любом ином случае условия расщепления остаются на усмотрение отдельно взятых Земель.

Раздел (7) гласит:

(7) Общая процентная доля земельного бюджета в совокупных поступлениях “общих” налогов, которая должна определяться законодательством Земли, должна зачисляться в бюджет муниципалитетов или их ассоциаций. Во всех прочих отношениях Земельное законодательство должно определять, зачислять ли и если зачислять, то в каком объеме, доходы от земельных налогов в бюджеты муниципалитетов (или их ассоциаций).

Наконец, раздел (8) данной статьи представляет условия для получения компенсации теми муниципалитетами, на которые федеральные требования наложили финансовое бремя:

Раздел (8) гласит:

(8) Если Федерация требует от отдельной земли или муниципалитетов (ассоциаций муниципалитетов) создания дополнительных объектов инфраструктуры, что напрямую приведет к увеличению их расходов или сокращению доходов, федеральный бюджет должен предоставить им необходимую компенсацию в пределах, когда невозможно будет разумным образом ожидать от Земли, что она сможет вынести это бремя. При предоставлении такой компенсации должное внимание должно быть уделено гарантиям возмещения расходов, уплачиваемых третьей стороной и финансовыми выгодами, получаемыми бюджетами данных земель или муниципалитетов (их ассоциаций) в результате создания таких объектов.

Ст. 108 Основного закона конкретизирует распределение обязательств в части сбора, администрирования и расходования налоговых поступлений. Основная ответственность за налоговое администрирование падает на земли, т.е. в то время как федеральное правительство занимается администрированием федеральных налогов, Земли ответственны не только за администрирование земельных, но и разделяемых налогов.

В системе законодательства существует положение, обеспечивающее единые подходы к сбору налогов и аудиту.

Ст. 109 требует, чтобы каждый уровень правительства, независимо от вхождения в его состав автономных фискальных единиц, учитывал также и воздействие проводимой ими бюджетной политики на другие уровни правительства. Это достигается с помощью требования об утверждении федеральных законов в Бундесрате (представляющем интересы Земель). Т.е.,

иными словами, региональные власти имеют отношение к утверждению бюджетов всех трех уровней государственной власти. Так, например, бюджетная политика на земельном уровне должна соответствовать более общей цели макроэкономической стабильности.

Д. Анализ системы федерализма в ФРГ

Экономические аспекты

Влияние на экономическую эффективность. Германская система отношений между бюджетами федерального и земельного уровня власти основывается на принципе обеспечения единства стандартов жизни. Статья 30 Конституции [Разделение полномочий между федеральными и земельными властями] подтверждает главенствующую роль земель в области предоставления государственных услуг. Равным образом, Ст. 72 и 106 (3) 2 обозначают роль федеральных властей в вопросах обеспечения бюджетного равенства (если это может быть интерпретировано как единство стандартов жизни). Положения Конституции в защиту горизонтального выравнивания – как в скрытой, так и в явной форме – играют роль меры, обеспечивающей цельность всей системы. Конечным результатом становится высокая степень единообразия в сфере государственной инфраструктуры и предоставления государственных услуг. В этом отношении важность роли единообразия стандартов жизни в Германии гораздо выше, чем в Канаде или США.

Германская система децентрализована в части расходов бюджета: германские земли, в первую очередь, несут ответственность за предоставление ключевых социальных услуг. В равной мере, система высоко централизована в части бюджетных доходов; основная часть доходов поступает от разделяемых налогов с четким расщеплением их между различными уровнями бюджетной системы; налоговое законодательство определяется на федеральном уровне, хотя для утверждения закона необходимо согласие Бундсрата, представляющего Земли. Распределение доходов от НДС между уровнями бюджетной системы представляет собой защитный механизм для случаев какого бы то ни было вертикального бюджетного дисбаланса чрезвычайного характера, возникающего в рамках Федерации. В прочих же случаях, основная часть федеральных трансфертов направляется на выравнивание горизонтальных бюджетных дисбалансов, возникших в связи с воссоединением Германии.

Как бы то ни было, земли до определенных пределов несут ответственность за получение доходов, используемых в целях финансирования предоставляемых государственных услуг, что в сочетании с децентрализованным предоставлением государственных услуг (хотя и требованием совместной выработки и принятия решений в отношении общих принципов (ст. 91(a) 2)) отвечает общим представлениям об экономической эффективности.

Более того, значительный уровень гармонизации налоговой системы и общая приверженность принципам выравнивания ослабляет основания для стандартной критики в отношении децентрализованных фискальных систем. Так, например, приверженность принципу выравнивания в части доходов и принципу единства стандартов жизни в части расходов обеспечивает такой уровень единообразия в части чистых фискальных выгод (*net fiscal benefits*) по всем Землям, что снижает давление, побуждающее жителей к неэффективной миграции. Централизованные налоговые системы предотвращают появление возможности неэффективной налоговой конкуренции между Землями.

Необходимо, однако, заметить, что германская система несет в себе и некоторые потенциальные изъяны. Например, система межбюджетного выравнивания приводит к тому, что налоговое бремя в расчете на душу населения непропорционально распределяется между территориями, приходясь на малые подтерритории государства. Как можно было бы ожидать, это ведет к появлению политических трений. Более того, в пост-объединительную эпоху давление на западные земли в связи с предложением включения восточных земель в схему межземельного выравнивания стало угрозой для проведения в жизнь принципа фискального равенства. В свою очередь, это выразилось в возрастании роли федеральных властей в продвижении этого принципа, а усиление роли федеральных властей, в свою очередь, привело к пересмотру ранжирования земель с точки зрения их фискального потенциала.

Германская приверженность идее выравнивания и обеспечения единства стандартов жизни может привести к появлению у земель отрицательных стимулов в отношении расширения их собственных доходных источников: в свете последствий выравнивания относительно богатые земли могут отойти от реализации политики развития их экономического потенциала.

Кроме того, стремление федерального правительства спасти земли, которые находятся на грани банкротства, с помощью федеральных грантов может самым серьезным образом сказаться на принципе установления па-

раметров федерального бюджета и негативно сказаться на эффективности федеральных бюджетных расходов.

Влияние на принцип равенства. В федеральных системах вопрос о равенстве – является одной из центральных проблем экономической политики. Межрегиональное равенство, достигаемое путем предоставления государственных услуг, соответствует принципу обеспечения единства стандартов жизни. Единые требования к предоставляемым государственным услугам соответствуют целям равенства, – например, равенства возможностей и экономической безопасности. Кроме того, германские бюджетные процедуры в достаточно высокой степени обеспечивают реализацию концепций вертикального и горизонтального равенства.

Таким образом, коренное отличие германского федерализма от федерализма канадского или американского как раз и заключается в упоре на обеспечения единства стандартов жизни, процедуры расщепления доходов и природе самофинансирования межземельного выравнивания.

Равенство и государственные услуги. Важнейшие виды государственных услуг (образование, здравоохранение и социальные услуги) предоставляются силами государственного сектора, главным образом, потому, что их предоставление служит реализации целей равенства, – в противном случае, их предоставление было бы предоставлено предприятиям частного сектора. Германский опыт децентрализации в данной сфере показывает, что эффективность предоставления данных услуг может быть повышена, что позволяет более полно удовлетворять потребности резидентов; в равной мере, федеральное правительство может заботиться о том, чтобы обеспечить удовлетворение определенного уровня общенациональных стандартов. Для рассматриваемого случая важным моментом является сохранение определенного уровня вертикальных фискальных дисбалансов. В равной мере, Конституцией четко установлены роли федерального и земельных правительств в вопросе обеспечения фискального равенства, что нашло свое отражение в значительной степени горизонтального фискального равенства.

Политические аспекты

Влияние на стабильность. Система межбюджетных отношений и бюджетных процедур одновременно была как стабилизирующим элементом, так и источником потенциальных конфликтов.

Сферы, в которых возможно достижение консенсуса

Равенство условий жизни: как отмечалось выше, достижение единого стандарта жизненных условий в масштабах федерации, которое было одной

из основных задач политики в области федерализма в Германии с момента ее создания, и по сей день остается важной нормой современной системы правительства в Германии.

В период после воссоединения Германии, в Законе о конституционной реформе от 1994 г. термин «равенство условий жизни» был заменен на «единство условий жизни»¹³⁹. Однако вряд ли можно признать, что изменение текста Конституции в данном случае отражает серьезный дефект в самой норме единства (единообразия)¹⁴⁰. Действительно, вряд ли можно переоценить сохраняющуюся значимость стремления к созданию общенациональных стандартов жизни в рамках федерации – она остается одной из важнейших ценностей в рамках данной системы и определяет не только взаимоотношения между правительствами различного уровня, но и устанавливает нормы для равного распределения общественных благ в масштабе страны.

Сферы разногласий

Территориальная реформа. Как уже отмечалось выше, можно подвергнуть сомнению способность земли выполнять симметричные конституционные обязательства. Учитывая различия между землями в отношении площади их территорий, численности населения и – в период после объединения Германии – в уровне их экономического развития, утверждалось, что для достижения равенства условий жизни в стране необходима территориальная реформа. Любая территориальная реформа, подразумевающая изменение сегодняшних границ земель, несет в себе важную мотивацию и последствия, связанные с финансовым положением данной земли, складывающимся в результате территориальных изменений.

В защиту необходимости проведения территориальной реформы выдвигаются шесть главных аргументов¹⁴¹. Во-первых, утверждают, что не все земли в рамках сегодняшних их границ могут выполнять свои конституционно оговоренные функции в рамках страны; во-вторых, не все из них могут выполнять свои функции в связи с интеграцией Германии в Евросоюз. В-третьих, утверждают, что реорганизация необходима для упорядоченного

¹³⁹ Uwe Leonardy, “German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed?,” in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 297.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid., 291.

экономического развития городских районов, находящихся на стыке земель. В-четвертых, бытует мнение, что возросшее количество земель в период после объединения Германии создает затруднения с точки зрения координации работы органов власти разного уровня. В-пятых, приводятся аргументы в пользу того, что экономическое неравенство земель оставляет их беззащитными перед тактикой «разделяй и властвуй», которую может применить федеральное правительство, и, наконец, в-шестых, что указанное неравенство земель угрожает реализации цели равенства условий жизни в федерации, в целом, тем самым искажая и подрывая федеральную природу германского государства.

Несмотря на всю убедительность этих доводов, перспективы территориальной реорганизации Германии выглядят отнюдь не блестяще. Несмотря на то, что подобные дебаты велись в течение всего периода существования ФРГ, единственным примером успешно осуществленной территориальной реформы стало объединение в 1951 г. трех Земель на юго-западе страны в единую Землю Баден-Вюртемберг¹⁴². Впоследствии, в 1955 и 1973 гг. две экспертные комиссии также рекомендовали провести территориальную реорганизацию, но вовлеченные в этот процесс органы власти не выказали стремления и способностей довести дело до конца. В 1990 г. новая возможность реорганизации была потеряна в связи с исключительным по воздействию влиянием политического момента, связанного с воссоединением Германии: восточные Земли были просто включены в состав ФРГ на основе тех границ, которые существовали в Восточной Германии в период до 1952 г. Наконец, предпринятая в 1996г. попытка объединения Берлина и Земли Бранденбург не удалась из-за голосов, поданных местными избирателями против этой идеи на проведенном в Земле Бранденбург референдуме.

Реформа системы бюджетных трансфертов. Как уже отмечалось выше, в период после воссоединения Германии были введены «переходные» бюджетные процедуры, а вслед за этим в системе выравнивания были проведены корректировки долгосрочного характера. Однако различия между землями в отношении их территорий, численности населения и уровня экономического развития по-прежнему вызывают серьезные разногласия как между ними самими, так и в их отношениях с федеральным правительством. Одним из вопросов, порождающих дебаты, является уровень выравнивающих платежей.

¹⁴² Ibid., 287

Вторая стадия процесса выравнивания, или предоставление дополнительных федеральных ассигнований, в настоящее время обеспечивает выравнивание по доходам на уровне 99,5% от среднего уровня доходов по Землям¹⁴³. Однако, поскольку в этом случае в расчет не принимаются расходные потребности, Земли-реципиенты выражают свое недовольство, а самые бедные из них продолжают оказывать давление на федеральное правительство с тем, чтобы сделать финансовую поддержку дифференцированной. В то же самое время земли-доноры ощущают, что подвергаются наказанию за эффективное управление в сфере экономики и финансов: они полагают, что их принуждают субсидировать земли, которые в свое время на смогли сделать нелегкий выбор, необходимый для улучшения их положения. Несмотря на предложенное снижение в предполагаемом уровне выравнивания, представляется, что единственным решением данной проблемы в долгосрочной перспективе может стать территориальная реорганизация, в отсутствие которой земли-доноры, чтобы снизить свои финансовые обязательства по отношению к более бедным Землям, могут прибегнуть к попытке рассмотрения конституционности создавшегося положения в суде.

Еще одной проблемой являются «нефинансируемые расходные мандаты». Как уже отмечалось выше, Земли как администраторы - исполнители федеральной политики зачастую вынуждены выделять дополнительные средства на реализацию решений, принятых на федеральном уровне. Предложения по исправлению такой ситуации сводились к необходимости пересмотра соответствующих положений Конституции, которые устанавливали бы, что тот уровень правительства, который в законодательном порядке вводит расходы, по закону должен быть обязан покрывать их, а не перелаживать эту обязанность на другой уровень бюджетной системы¹⁴⁴. Учитывая историю предшествующих попыток внесения изменений и дополнений в германскую Конституцию, такой пересмотр отдельных ее положений, в принципе, возможен, но совершенно ясно, что сделать это будет нелегко.

Третья группа проблем связана с определением сферы совместной компетенции. Земли рассматривают данную сферу как наиболее открытую для произвола со стороны федеральной власти. Отмеченные выше трудно-

¹⁴³ Mackenstien, Hans, and Charlie Jeffery, "Financial Equalization in the 1990s: On the Road Back to Karlsruhe?," in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 169.

¹⁴⁴ Leonardy, "German Federalism Towards 2000," 296.

сти в процессе выработки и принятия решений на основе больших уступок в целях достижения компромисса, - похоже, наиболее часто наблюдаемые явления в связи с данной проблемой. Если дальнейшая корректировка в части пропорций НДС, распределяемых между различными уровнями бюджетной системы, в пользу земель, возможно, и ослабит финансовое влияние «центра», маловероятно, что этого окажется достаточно, чтобы полностью снять данную проблему с повестки дня.

Диспаритет между землями в отношении их территорий и численности населения представляет собой структурную проблему, которую не исправить «косметическим ремонтом»: земли, меньшие по размеру и численности населения, без помощи федерального правительства никогда не будут в состоянии позволить себе предоставление того же уровня услуг в части «общих» задач, что и более состоятельные. К сожалению, в долгосрочной перспективе решение этих проблем зависит от проведения территориальной реорганизации.

Способность адаптироваться к изменениям. Несмотря на отмеченные выше проблемы, по которым идут дебаты, фактом остается то, что прошедшие 50 лет показали удивительную способность ФРГ адаптироваться к изменениям. Корректировки в федеральном балансе сил проводились с использованием процедуры принятия конституционных поправок, через механизмы взаимодействия между органами власти различного уровня и пересмотра законодательства. Эти три процесса доказали свою сравнительную гибкость. Частичные случаи пересмотра конституционных положений стали обычной практикой, причем важнейшие из них включали усиление законодательной и финансовой функций федерального правительства (1960-ые гг.), вопросы объединения Германии (1990-ые) и реформы в период после объединения (1994 г.).

Реформы в сфере отношений между органами власти разного уровня также оказались сравнительно успешным методом повышения эффективности федеральной системы. Германская модель построения отношений между органами власти различного уровня, в принципе, следует модели «исполнительного федерализма», присущего парламентским федерациям, однако германская модель интенсивных связей между *Gesamstaat*, *Bundesstaat* и «третьим уровнем» власти обеспечивает систематическую координацию действий между всеми уровнями государственной власти. Такая модель тесной взаимосвязи между принимаемыми решениями, как представляется, предполагает в меньшей степени чреватую конфликтами

систему исполнительного федерализма по сравнению с некоторыми парламентскими федерациями.

Такая система, разумеется, подвергается критике, что однако не служит помехой для ее адаптации. Институциональная культура, вознаграждающая стремление к достижению консенсуса, может также означать и бесконечное откладывания «на потом» нелегкого выбора в сфере политических решений. Это, так называемая, «ловушка совместных решений» (joint-decision trap), открытая Фритцем Шарпфом, при которой и сами решения в сфере политики и изменения правил, посредством которых эти решения принимаются, блокируются институциональной культурой, которая предписывает единодушие буквально по всем важнейшим решениям. Таким образом, важнейшим вопросом для Германской федерации является поиск и нахождение наиболее эффективного баланса между сотрудничеством различных уровней государственной власти и сохранением у каждого из них способности функционировать автономно и гибко в ситуации, когда требуется принятие ключевых решений. Правда, стоит заметить, что и другие федерации знакомы с этой проблемой не понаслышке.

Пересмотр законодательства в суде также стал важным методом адаптации к меняющимся обстоятельствам – отчасти в соответствии с нормами германского общества, которыми предписывается, что политическая жизнь должна протекать с высокой степенью зависимости от законодательных рамок. Взвешенный подход Федерального Конституционного суда к дебатам вокруг проблем юрисдикции различных уровней власти означает, что для всех уровней при их попытках внести изменения в действующее законодательство обычной практикой является разрешение вопроса в суде.

Несмотря на то, что фискальная система страны в конце 80-ых гг. стала испытывать некоторое напряжение, в целом, можно отметить, что в период до воссоединения Германии она была достаточно гибко функционирующим инструментом. Система эта успешно прошла испытание Германским объединением и, в частности, особыми положениями и коррекцией в сфере распределения доходов от НДС. Однако существующее неравенство между бывшими Западными и Восточными Землями и, соответственно, высокий объем трансфертов серьезно подрывают солидарность между Землями, на которой основывается стабильность всей системы. Именно поэтому остается

ся открытым вопросом о том, окажется ли система более широких межбюджетных отношений достаточно гибкой, чтобы вынести необходимые изменения, которые бы способствовали с одной стороны сохранению в неизменности принципы действующей системы и с другой – адаптации отдельных ее компонентов к новым экономическим условиям.

Прозрачность и ответственность: некоторые соображения. Как отмечалось выше, в высшей степени интегрированная германская система бюджетного федерализма, характеризуется таким уровнем сложности, который препятствует эффективному внедрению принципов прозрачности, подотчетности и ответственности.

Прозрачность в такой системе снижается за счет изоционности системы фискального федерализма. Взаимозависимые сети расщепляемых налогов, выравнивающих трансфертов, расходных обязательств и даже институтов, ответственных за выработку и принятие решений, приводит гражданина, при его попытке определить, какой уровень правительства несет ответственность за налогообложение или расходование средств на конкретные цели, в замешательство. Учитывая взаимосвязь и взаимозависимость институтов германского государства, трудно себе представить, как можно исправить эту ситуацию. Тем не менее, в последние годы в стране наблюдается повышенное внимание к вопросу о повышении прозрачности и подотчетности правительственных институтов.

Если признавать, что подотчетность требует наличия четких механизмов для совершения исполнительной властью действий, подпадающих под контроль и надзор со стороны власти законодательной, то утверждение о том, что германская модель характеризуется высоким уровнем подотчетности, невозможно. Германская система, предполагающая несовпадение законодательных и административных полномочий, сама по себе является структурным препятствием на пути попыток привнести прозрачность в систему ответственности и подотчетности. В дополнение к этому, эволюция ФРГ как государства усилила фактор взаимозависимости как неотъемлемого компонента федерации. Данный фактор способствовал более эффективной координации органами власти разного уровня своих действий, но одновременно в еще большей степени сделал неясными возможности демократической ответственности и подотчетности.

Политическая культура

В период после объединения германское общество остается сравнительно однородным, – может быть, чуть в меньшей степени, чем прежде, –

и процесс отношений между органами власти разного уровня и межбюджетных отношений отражает и усиливает эту характерную черту.

Требования создать общие нормы стандартов жизни в масштабе федерации, «равенство условий жизни», как это обозначается в терминах германских конституционных норм в период после 1994 г., симптоматично для самого факта и нормы гомогенности. Именно в контексте стремления создать то, что определяется как «унитарное федеративное государство»¹⁴⁵, следует понимать ряд ключевых функций и черт германской федеративной системы. Разделение законодательных и административных функций, широкая область законодательно установленных предметов совместного ведения и конституционные положения в отношении рамочного законодательства на федеральном уровне в совокупности обеспечивают конституционную среду, способствующую развитию единообразия. Например, федеральное законодательство может обеспечить основные законодательные нормы в рамках федерации, в то время как правительствам земель предоставлены широкие права по их внедрению и реализации с помощью механизмов административного управления¹⁴⁶.

Широкая система финансового выравнивания между более богатыми и более бедными Землями также имеет свои философские корни в достижении единых стандартов жизни на территории ФРГ. В настоящее время представители органов власти земель дискутируют вопрос о степени такого выравнивания, но сам принцип выравнивающих платежей как инструмента достижения общих стандартов жизни не подвергается сомнению. Действительно, даже предложения по территориальной реформе и внесению изменений в систему бюджетных трансфертов направлены не на подрыв единообразия, но на более оптимальные пути его достижения. Таким образом, высоко интегрированные и взаимозависимые характеристики германской системы федерализма, в основном, следуют из доминирующей в стране политической культуры и отражают ее специфику.

¹⁴⁵ Hartmut Klatt, "Centralizing Trends in West German Federalism, 1949-89," in Charlie Jeffery, ed., *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, (London: Pinter, 1999), 42.

¹⁴⁶ Ibid.

Глава 7. Опыт построения системы межбюджетных отношений в США

А. Конституционный и политический контекст федерализма в США

После предпринятой в 1781 году попытки создать конфедерацию Соединенные Штаты Америки в 1789 году стали первым государством, заложившим основы современного федеративного устройства. Первоначально данное государство состояло из 13 штатов, а с течением времени превратилось в федерацию 50-ти штатов. В течение первого века своего существования Соединенные Штаты перенесли опустошительную Гражданскую Войну в 1861 – 1865 гг., но до сих пор принятая в 1789 году федеральная конституция сохраняется в неизменном виде. Таким образом, США являются федерацией с самой продолжительной историей существования в мире и главным источником для любого сравнительного анализа систем фискального федерализма.

Соединенные Штаты являются относительно умеренным децентрализованным государством. Главной особенностью системы распределения властных полномочий, которые распространяется в равной степени на все 50 штатов, является рассредоточение указанных полномочий между уровнями государственного управления. При этом Конституцией устанавливаются предметы ведения, относящиеся к федеральному уровню власти, а также устанавливаются сферы компетенции штатов. Полномочия, относящиеся к федеральному уровню власти, по большей части представляют собой предметы совместного ведения, причем в случае, когда федеральный закон противоречит законам штата, то приоритет имеет федеральное законодательство. Органам власти отдельных штатов запрещено законодательство в некоторых сферах, что, таким образом, передает полномочия по принятию решений в данных сферах исключительно в ведение федеральной администрации. Хотя изначально США были более децентрализованной федерацией, чем Канада, широкое применение федеральными властями своих полномочий в областях совместной юрисдикции, широкая интерпретация доктрины «подразумеваемых полномочий» в интерпретации полномочий федеральной власти судами, а также широкое толкование федераль-

ными властями своих расходных полномочий привели к установлению в США значительно более централизованного режима, чем в Канадской федерации.

В отношении институционального устройства федерального и субфедеральных уровней власти необходимо отметить, что основным принципом такого устройства является разделение власти между ее исполнительной, законодательной и судебной ветвями. Это подразумевает использование принципов взаимозависимости и взаимных ограничений в деятельности этих институтов. Федеральный Конгресс, главный орган законодательной власти США, состоит из Палаты представителей, формируемой путем прямых выборов, причем количество депутатов в Палате представителей пропорционально населению каждого штата, и Сената, избираемого также на прямых выборах, при этом каждый штат представлен двумя сенаторами. Президент также избирается на прямых выборах (несмотря на то, что формально президента избирает Коллегия выборщиков), причем поданные за того или иного кандидата голоса от населения распределяются в соответствии с количеством представителей от того или иного штата в Коллегии выборщиков. Отсутствие партийной дисциплины, отчасти проистекающее из соблюдения принципа разделения власти, как правило, позволяет штатам и отдельным муниципалитетам выдвигать и отстаивать свою точку зрения в ходе дебатов в Конгрессе. Соблюдение этого принципа на обоих уровнях государственной власти вкупе с большим количеством штатов привели также к установлению в США рассредоточенной, сложной и относительно не скоординированной системы отношений между уровнями государственной власти.

Несмотря на то, что требование об обязательном сотрудничестве федерального правительства с органами власти штатов в вопросах проведения политики в областях, в которых федеральное правительство имеет исключительное право законодательной юрисдикции, не является закрепленным в Конституции, на практике федеральные органы власти зачастую предпочитают использовать органы власти штатов и муниципалитетов как представителей административной власти в отношении исполнения федеральных законодательных решений, подчас оставляя последним значительную свободу действий в администрировании федерального законодательства. Чтобы повлиять на эффективность проведения своей политики на местах, федеральное правительство широко использует практику субсидий, выделение которых предусматривает выполнение исполнительной властью штатов и муниципалитетов определенных условий. Это придает отношениям между

правительствами в федерации Соединенных Штатов высокую степень зависимости одного уровня государственной власти от другого.

1. Конституционный статус различных уровней государственной власти в США

Система органов государственной власти Соединенных Штатов Америки состоит из федерального правительства, органов власти 50 штатов, двух союзных административно-территориальных образований (*federacies*), трех автономных территорий, трех особых (неинкорпорированных) территорий, более 130 особых административно-территориальных образований, где проживают коренные народности, и большого числа муниципальных образований¹⁴⁷. Все органы власти федерального уровня и уровней штатов созданы с учетом принципа разделения исполнительной и законодательной власти.

Законодательная власть на федеральном уровне и на уровне штатов

Законодательно установленное разделение исполнительной и законодательной ветвей власти на уровне федерации и штатов вкупе с фиксированными сроками полномочий соответствующих властей позволяет законодательной ветви сохранять свою независимость от исполнительной ветви власти. Сенат является верхней палатой органа законодательной власти на федеральном уровне. В Сенат входят по два сенатора от каждого штата, которые избираются прямым голосованием всех избирателей штата на шесть лет, причем каждые два года происходят довыборы одной трети сенаторов. Сенат имеет равные полномочия с Палатой представителей Конгресса США, а также располагает дополнительными полномочиями в отношении ратификации международных договоров и некоторых назначений на посты в органах исполнительной и судебной власти. Престижность сенаторского поста в глазах американского общества сравнима с престижностью поста президента США.

Палата представителей Конгресса США, или Нижняя палата, избирается в соответствии с мажоритарной системой, когда в палату проходит кандидат, набравший простое большинство голосов, причем места в Палате

¹⁴⁷ Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems* (2nd ed.; Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), 21.

представителей распределяются между штатами (избирательными округами) пропорционально количеству населения в данном округе. Срок полномочий конгрессменов относительно небольшой – два года, — а их число – 435 человек.

Принцип разделения законодательной и исполнительной власти подерживает характерный для всей политической системы США режим слабой партийной дисциплины. В результате члены как Палаты представителей, так и Сената, основываясь на текущей ситуации, могут свободно образовывать межпартийные законодательные коалиции от случая к случаю, *ad hoc*. В соответствии со сложившейся традицией т.н. «взаимовыручки» члены обеих палат Конгресса США «торгуют» своей поддержкой законодательных актов, в которых у них нет принципиальных интересов, за что получают ответную поддержку других членов палаты по тем законодательным актам, которые для них могут оказаться критически важными.

Слабые рамки партийной дисциплины приводят к тому, что членов обеих палат до определенной степени можно охарактеризовать как индивидуальных «политических предпринимателей». Поскольку стоимость предвыборной кампании очень высока, кандидаты по большей части вынуждены самостоятельно собирать средства для проведения своих предвыборных кампаний. Таким образом, члены обеих палат, и в особенности Палаты представителей по причине короткого срока своих полномочий постоянно помнят, что им необходимо прислушиваться к интересам избирателей. В результате, член любой из обеих Палат крайне заинтересован в том, чтобы жители его избирательного округа получили как можно больше материальных и нематериальных благ из средств федеральных фондов и с помощью федерального законодательства.

Принцип разделения законодательной и исполнительной власти создает реальную возможность для ситуации, когда партийная принадлежность парламентского большинства в двух ветвях власти не совпадает, и такая модель носит название «разделенное правительство» (*divided government*). Схожая ситуация может сложиться и в обеих палатах федеральной законодательной власти, когда становится возможным, что в каждой из палат парламентское большинство принадлежит разным партиям. Безусловно, такого рода ситуация в принципе может привести к законодательным тупикам, но на деле две ветви власти и две палаты Конгресса США действуют по принципу взаимозависимости и взаимного ограничения действий друг друга.

На уровне органов власти штатов наблюдается аналогичная приверженность принципу разделения власти. Законодательные собрания всех

штатов за исключением Небраски с ее однопалатным парламентом состоят из двух палат.¹⁴⁸ Губернаторы штатов избираются прямым голосованием всех избирателей на территории штата, в то время как сенаторы и члены Палаты представителей штата избираются прямым голосованием по избирательным округам, из которых состоит штат.

Судебная власть

Судебная власть – третья ветвь власти в структуре органов управления США и в системе взаимозависимости и взаимных ограничений. Согласно Конституции США, Верховный Суд Соединенных Штатов Америки является единственным федеральным судом.¹⁴⁹ Он имеет конституционные полномочия пересматривать и отменять любой федеральный закон или закон штата, который считает противоречащим федеральной Конституции.

Конституционный статус федерального правительства и органов власти штатов

Преамбула к Конституции Соединенных Штатов дает четкое определение того, что народ Соединенных Штатов является верховной властью в стране, и что именно он принял федеральную Конституцию. Подобным же образом, каждый из 50 составляющих федерацию штатов имеет свою собственную конституцию, действие которой проистекает не из федеральной Конституции, но из волеизъявления населения штата.¹⁵⁰

Основная особенность распределения полномочий между уровнями государственной власти состоит в том, что Конституция содержит список сфер ведения, находящихся в федеральной юрисдикции, которые по большей части являются одновременно предметом ведения штатов. Однако некоторые полномочия подпадают исключительно под ведение федерального правительства, оставляя в юрисдикции штатов все прочие, не оговоренные особо вопросы.

Законодательные полномочия федеральной власти включают налоговые полномочия, гарантирующие отсутствие дискриминации одних штатов перед другими; исключительные полномочия в сфере регулирования внеш-

¹⁴⁸ Daniel Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (Harlow, Essex, UK: Longman, 1991), 311.

¹⁴⁹ Там же, 311.

¹⁵⁰ Там же.

ней торговли и торговли между штатами; исключительную ответственность в сфере регулирования национальной обороны и вооруженных сил страны; полномочия по ведению дел по преступлениям против Соединенных Штатов. В юрисдикции штатов остается большая часть уголовного законодательства и вопросы отправления правосудия; также в их юрисдикции находятся вопросы, связанные с регулированием в сфере гражданского законодательства; органы власти штатов также ответственны за большую часть регулирования деятельности местных властей, за исключением сфер, которые связаны с проведением экономической и социальной политики, включая образование, здравоохранение, защиту окружающей среды и вопросы социальной защиты населения; полномочия в области введения и регулирования налогов и сборов.¹⁵¹

Местные органы власти

Конституция Соединенных Штатов не регламентирует сферы полномочий местных органов власти. Таким образом, организация и деятельность органов власти муниципалитетов находятся в юрисдикции конституций отдельных штатов. Следовательно, природа отношений между органами власти штатов и муниципальными органами власти, а соответственно – и отношения между муниципальными органами власти различаются от штата к штату.¹⁵²

2. Конституционное распределение доходов и расходных обязанностей и положения, относящиеся к межбюджетным трансфертам.

Конституционное распределение доходов

Конституция США предоставляет на усмотрение федерального правительства достаточно широкие возможности для получения налоговых доходов.¹⁵³ Ст. 1, § 8 устанавливает, что «Конгресс имеет власть налагать и собирать налоги, пошлины и акцизы ... и использовать полученные средства

¹⁵¹ Там же, 312.

¹⁵² Janet G. Stotsky and Emil M. Sunley, «United States,» in Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund, 1997), 359-60.

¹⁵³ Ronald L. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1999), 10.

на ... общее благосостояние Соединенных Штатов». Однако, поскольку право устанавливать налоги не является исключительной компетенцией федерального правительства, каждый штат сохраняет возможность взимать налоги и регулировать налоговые полномочия местных органов власти.¹⁵⁴ Таким образом, хотя и не существует налогов, поступления которых разделяются между бюджетами различных уровней, более чем один уровень государственной власти может использовать одни и те же основные виды налоговой базы. Например, оба уровня органов власти могут взимать налог на доходы физических лиц, налоги на прибыль предприятий и отдельные налоги с продаж.¹⁵⁵ В США система налогового администрирования децентрализована, причем каждый уровень государственной власти имеет свою собственную административную систему для сбора самостоятельно введенных налогов.¹⁵⁶

Налог на доходы физических лиц. Как федеральное правительство, так и правительства штатов, взимают налог на доходы физических лиц. При этом приоритетным для каждого гражданина является заполнение федеральной налоговой декларации, а затем – заполнение всех остальных деклараций с учетом сумм уже уплаченного налога; бремя налогового обложения в штатах очень сильно зависит от степени согласованности между налоговым законодательством федерального правительства и законодательством отдельного штата. В конечном счете, налоговые доходы федерального бюджета от налога на доходы физических лиц превышают налоговые поступления в бюджеты штатов из аналогичного источника. Налоги на доход физических лиц в штатах обычно взимаются на относительно низком уровне.

Налоги на доход организаций. Налоги на прибыль предприятий взимаются как федеральным правительством, так и правительствами штатов. Предприятия, которые осуществляют свою деятельность на территории более чем одного штата, должны пропорционально распределить свои налоговые выплаты между бюджетами штатов, на территории которых они осуществляют деятельность.¹⁵⁷ Поскольку формулы такого распределения различаются от штата к штату, возможно как двойное налогообложение доходов с одной стороны, так и уход от налогов путем регистрации предприятия в штате с наиболее выгодными налоговыми условиями с другой

¹⁵⁴ Stotsky and Sunley, 364.

¹⁵⁵ Там же, 368.

¹⁵⁶ Там же, 361.

¹⁵⁷ Там же.

стороны. Следует отметить, что возможно повышение эффективности системы уплаты налога на доходы организаций путем гармонизации правил распределения платежей данного налога между штатами, однако федеральное правительство не обладает конституционными полномочиями устанавливать такого рода стандарты, вторгаясь в сферу полномочий органов власти штатов.

Налоги с продаж. В отношении налогов с продаж следует отметить, что в США не существует общего налога на потребление, введенного на федеральном уровне.¹⁵⁸ Однако федеральное правительство, тем не менее, взимает отдельные налоги с продаж. Штаты же на своей территории взимают как общий, так и специфические налоги с продаж.

Конституционное распределение расходных полномочий

В общих чертах Конституция не проводит разграничения между расходными полномочиями федерального правительства и правительств штатов¹⁵⁹. Вследствие частых совпадений между полномочиями федерального правительства и штатов в области предметов совместного ведения, существуют также совпадения в расходных обязательствах двух уровней государственной власти. Обычно для реализации своих полномочий в таких сферах федеральное правительство использует большие объемы бюджетного финансирования, при этом такое финансирование производится даже в случаях, если указанные полномочия лежат в области законодательно установленной компетенции штатов (но при этом не находятся в их исключительной компетенции).

Конституционные положения по регулированию межбюджетных трансфертов

В Конституции США не существует положений, регулирующих порядок применения межправительственных трансфертов. Следовательно Конституцией не предусмотрено общепринятых схем в осуществлении вертикальных трансфертов или общенациональных стабилизационных программ.¹⁶⁰ Подобным образом, не существует оговоренных Конституцией пропорций федеральных налогов, предназначенных на федеральные

¹⁵⁸ Там же, 368.

¹⁵⁹ Watts, *Spending*, 10.

¹⁶⁰ Там же, 11.

трансферты бюджетам штатов. Федеральным законом предусмотрено, что доходы от отдельных федеральных налогов, таких как налоги на топливо, а также налог с пассажиров, отбывающих за границу из аэропортов страны, направляются на трансферты правительствам штатов или местным органам власти на цели финансирования региональной или местной транспортной системы.

Однако, поскольку Конституция не запрещает межбюджетные трансферты, и поскольку федеральному правительству принадлежат полномочия по сбору налоговых доходов, а также многочисленные расходные полномочия, в Соединенных Штатах сформировалась обширная и можно сказать нерегулируемая система межправительственных трансфертов. Правительства штатов и местные органы власти оказались в высокой степени зависимыми от средств финансовой помощи со стороны федерального правительства, т.к. без указанных средств данные органы власти столкнулись бы с трудностями в финансировании собственных бюджетных расходов. Такого рода финансовая помощь обычно выделяется в форме целевых грантов, обусловленных выполнением органами власти – получателями такой помощи — ряда требований, которые обычно очень четко определены.

Следует выделить три основных причины, которые обусловили рост объемов средств, передаваемых субнациональным властям в рамках системы межправительственных трансфертов.¹⁶¹ Во-первых, финансовая помощь всегда использовалась Конгрессом США в качестве инструмента стимулирования действий органов власти штатов по осуществлению тех или иных целей в рамках общенациональной политики, ответственность за выполнение которых находится в компетенции штатов. Во-вторых, межбюджетные трансферты использовались для финансирования программ модернизации систем органов власти и управления штатов, тем самым стимулируя проведение более эффективной экономической политики. И в третьих, межправительственные гранты всегда использовались в целях поддержки усилий штатов в сфере перераспределения доходов. Последнее необходимо как с точки зрения сглаживания неравенства среди штатов в отношении их способности по сбору бюджетных доходов, так и с точки зрения доминирования федерального правительства в сборе основных налоговых доходов, в особенности налога на доходы физических лиц.

В бюджетной системе США используются два основных типа условных трансфертов: блочные трансферты и категориальные трансферты.

¹⁶¹ Там же.

Блочные трансферты выделяются субнациональным властям на финансирование широкого диапазона расходных статей их бюджетов сходной направленности и накладывают незначительные ограничения на то, как органы власти штатов или муниципалитетов будут распределять средства гранта на расходные нужды внутри данного блока расходных статей. Блочные трансферты используются в основном в таких областях бюджетного финансирования, как здравоохранение и социальная защита.

Категориальные трансферты (гранты) направлены на финансирование бюджетных расходов их получателей в рамках оговоренных условиями гранта расходных программ. Категориальные трансферты, рассчитываемые по определенной формуле, направлены на распределение ресурсов между правительствами штатов или муниципальными органами власти согласно законодательным или административным критериям, определенным на федеральном уровне. Классифицированные по формулам, трансферты включают в себя открытые (нелимитированные по объему выделяемых средств) гранты с требованием долевого участия в финансировании расходной программы властей-получателей из собственных средств и закрытые (лимитированные по объему выделяемых средств) гранты, которые выделяются как с требованием долевого участия в финансировании их получателями, так и без этого требования. Второй тип категориальных трансфертов, то есть гранты на финансирование определенных проектов, предоставляется на основе отбора поданных потенциальными получателями заявок на финансирование.

Средства федеральных трансфертов используются для финансирования широкого круга государственных услуг. Наибольшую их часть составляют средства, выделяемые на финансирование программ в области образования, здравоохранения, социального обеспечения, транспорта, защиты окружающей среды и регионального развития.¹⁶²

Основная часть федеральных грантов перераспределяется правительствами штатов для нужд местных органов власти. Помимо этого, правительства штатов предоставляют муниципальным властям гранты из своих собственных ресурсов.

¹⁶² Stotsky and Sunley, 370-71.

3. Институциональные и прочие положения в области распределения расходных полномочий между органами власти различных уровней

Как было отмечено выше, расходные полномочия федерального правительства трактуются весьма широко по формуле «для обеспечения ... общего благосостояния Соединенных Штатов». Таким образом, не существует никаких определенных законом или Конституцией ограничений или запретов на то, как федеральное правительство может распределять свои собственные доходы.

Судебная практика поддерживает широкую интерпретацию доходных и расходных полномочий федерального правительства.¹⁶³ Одновременно суды всячески поощряют права федеральных органов власти в определении собственных расходных полномочий, при этом речь идет как о полномочиях, являющихся предметом совместного ведения, так и о полномочиях, относящихся исключительно к ведению штатов. Поскольку в Конституции не приводится перечня расходных полномочий, отнесенных к исключительному ведению органов власти штатов, единственным положением, которое закрепляет полномочия штатов в данном вопросе, является пункт Десятой поправки к Конституции, указывающей, что «полномочия, которые не были делегированы Соединенным Штатам [федеральному правительству] по Конституции, и которые не были ею запрещены к использованию в Штатах, соответственно сохраняются в ведении Штатов или народа». Однако следует отметить, что ни данное положение Конституции, ни решения судов, основанные на нем, никогда не ограничивали расходные полномочия федерального правительства в сферах, находящихся в исключительной компетенции органов власти штатов.

Отдельно следует рассмотреть две отличительные особенности расходных полномочий федерального правительства США. Во-первых, несистематическое использование условных трансфертов приводит к возникновению ничем не регулируемой сложной системы межправительственных грантов. Во-вторых, в прошлом Конгресс в одностороннем порядке указывал правительствам штатов и местным органам власти на необходимость принятия и финансирования расходных программ, на поддержку которых у федерального правительства не хватало собственных средств. Такого рода «нефинансируемые расходные мандаты» привели к острым политическим

¹⁶³ Watts, *Spending*, 10.

дебатам в начале 1990-х годов, и впоследствии практика их применения практически прекратилась.

4. Динамика политического и законотворческого процесса. Роль законотворческого и политического процессов в выработке и принятии решений

В отношении культурной общности Соединенные Штаты можно назвать одной из наиболее однородных федераций. Притом что в США существуют значительные группы национальных меньшинств, таких как афро-американское население и выходцы из Латинской Америки, ни в одном из штатов ни одна из этих групп не составляет большинства населения.

Существуют некоторые региональные различия в политической культуре, но в общих чертах доминирующее положение занимает мнение о пользе рассредоточения государственной власти между уровнями государственной власти и управления. Именно эта позиция поддерживает существование федерализма в США.

Принятие поправки к федеральной Конституции требует согласия на это не только большинства в федеральном Конгрессе, но и большинства в законодательном органе каждого из штатов. На практике данное требование оказалось весьма жестким. После того, как были приняты первые десять поправок к Конституции, которые были внесены и одобрены в ходе процесса ратификации Конституции в 1791 году, в течение последовавших двухсот лет в федеральную Конституцию было внесено всего лишь семнадцать поправок.

Поскольку американское общество, оставаясь федерацией, с течением лет развивалось, а текст самой Конституции оставался относительно неизменным, были выработаны другие механизмы, которые позволяют федерации адаптироваться к новым условиям существования. Система межбюджетных отношений также является одним из такого рода механизмов.

Систему межбюджетных отношений в США лучше всего охарактеризовать как сотрудничество различных уровней и ветвей власти между собой. Законодательная, административная и исполнительная ветви власти на всех трех уровнях государственной власти и управления сотрудничают друг с другом без какой-либо координации с чьей либо стороны и на постоянной основе. Федеральный Конгресс является местом лоббирования не только для социальных групп, объединенных общими интересами, но и для представителей правительств штатов и муниципалитетов. Модель рассредоточения власти в системе государственных органов управления позволяет

поддерживать отсутствие жесткости в партийной дисциплине и тем самым обеспечивать стабильность всей системы власти. В результате этого интересы отдельных штатов и муниципалитетов могут быть реализованы вне рамок партийных интересов в процессе дискуссий в Конгрессе.

Тем не менее, было бы ошибкой считать, что в столице федерации сосредоточены центральные институты принятия решений. Именно потому что механизмы по принятию решений не обязательно сконцентрированы в Вашингтоне, федерализм в США одновременно может быть охарактеризован не только как «децентрализованный», но и как «нецентрализованный». Местоположение центров принятия решений может со временем перемещаться, в зависимости от эффективного соперничества органов власти между собой в разнообразных сферах конституционной юрисдикции.

Таким образом, существование обширных областей полномочий, находящихся в совместной юрисдикции различных уровней власти представляют известную степень гибкости в принятии законодательных и административных решений. Федеративное устройство в США прошло вызванный кризисом этап централизации в период 1930—1945 годов, охватывающий времена Великой депрессии и Второй Мировой войны.¹⁶⁴ В этот период штаты оказались неспособными самостоятельно справиться с последствиями Великой депрессии. «Новый курс» президента Рузвельта включал в себя значительный рост объема односторонних действий со стороны федерального правительства одновременно с ростом сфер сотрудничества в отношениях «федеральное правительство – органы власти штатов – муниципальные органы власти». Основные контуры США как государства, основной целью функционирования которого является прирост всеобщего благосостояния, были определены именно в этот период. Послевоенный период, с 1945 года до начала 1960-х, был периодом консолидации и одновременно экспансии федерального правительства. Администрация президента Джонсона в середине 1960-х годов начала следующий период развития федерализма, ознаменованный новыми инициативами в сфере социальной политики со стороны федерального правительства. Доктрина «великого общества» была включена в число новых федеральных программ; новые федеральные агентства взяли на себя обязательства по проведению в жизнь этих программ на основании концепции национальных нужд и приоритетов.

¹⁶⁴ Elazar, 313.

Осознание того, что многие начинания в рамках программы «великого общества» провалились, а, кроме того, стремительное исчезновение иллюзий американского общества в отношении государственной власти в целом, произошедшее в связи с началом Вьетнамской войны и с уотергейтским скандалом, привели в середине 1970-х к очередному возрастанию роли властей штатов в управлении страной. Администрации президентов Форда и Картера предпринимали некоторые попытки для разрешения проблемы перемещения центра власти на уровень штатов, но только администрации Рейгана удалось прекратить процесс децентрализации. Федеральные трансфертные программы были реструктурированы и приведены в прежнее состояние, а число нормативных актов, регламентирующих получение различных видов федерального финансирования, было сокращено. Эти тенденции продолжали наблюдаться и при администрациях президентов Буша и Клинтона.

В конце 1990-ых годов одним из признаков вновь наметившейся тенденции к децентрализации явилось перекалфикация некоторых программ категориального финансирования в финансирование с помощью блочных грантов. Например, в середине 1990-ых годов одна из наиболее долго существовавших федеральных категориальных программ, – Программа федеральной помощи семьям, имеющих детей-иждивенцев (*AFDC*), которая начала осуществляться в 1935 году, — была заменена программой, подразумевающей выделение блочного гранта (Смотри ниже Раздел С, 1 (b)).

Роль законодательного процесса в принятии решений

Как было отмечено ранее, не оговоренные Конституцией процессы совмещения обязанностей вследствие существования сфер совместного ведения и нерегламентированных процессов «торга» в сфере межправительственных отношений сыграли главную роль в разрешении проблем, связанных как с общими вопросами федеральной системы, так и с обустройством финансового механизма функционирования этой системы. Однако судебная власть как третья составляющая федеральной системы взаимозависимости и взаимного ограничения также сыграла значительную роль в становлении федерализма в США.

Роль Верховного Суда США как высшей юридической инстанции предусмотрена федеральной Конституцией, а его власть осуществлять судебный надзор, то есть рассматривать на предмет соответствия положениям Конституции решения Конгресса и законодательных органов штатов, была

предоставлена ему не одними только положениями Конституции.¹⁶⁵ Благодаря применяющейся в США системе общего права, Верховный Суд в 1803 году самостоятельно принял решение о своем праве осуществлять судебный надзор за решениями властей, которое приняло силу закона в качестве судебного прецедента.

В течение многих лет Верховный Суд США является важнейшим органом, устанавливающим законодательные разграничения полномочий между национальным правительством и правительствами штатов. Притом что существуют значительные исключения, Верховный Суд обычно является сторонником идеи сильного национального правительства. В период 1810-ых и 1920-ых годов серией постановлений Верховного Суда было установлено, что Конгресс обладает всеми полномочиями по управлению национальной экономикой. Воспользовавшись этими полномочиями, в конце девятнадцатого века Конгресс учредил Межрегиональную торговую комиссию и принял ряд решений в области антимонопольного законодательства. С помощью этих решений Конгресс превратил федеральное правительство в основного игрока в области регулирования национальной экономики. Необходимо отметить, что как решения Конгресса, так и новая роль федерального правительства были одобрены Верховным Судом.¹⁶⁶ В начале двадцатого века Верховный Суд первоначально отклонил право обеих уровней государственной власти на нормативное регулирование условий труда, ссылаясь на доктрину экономического невмешательства государства в дела частных компаний (*laissez-faire*). Когда наконец данное право было признано судом, оно было предоставлено в исключительную юрисдикцию федеральных властей.¹⁶⁷ После неожиданных конституционных осложнений 1930-ых годов (во время президентства Франклина Рузвельта) по поводу расширения прав федерального правительства, Верховный Суд подтвердил полномочия федеральных властей по регулированию рынков, перераспределению доходов, созданию умеренного государства благососто-

¹⁶⁵ Jennifer Smith, «Judicial Review and Modern Federalism,» in Herman Bakvis and William M. Chandler, eds., *Federalism and the Role of the State* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 114.

¹⁶⁶ Robert C. Vipond, «Canadian and American Federalism: A Comparative Perspective,» in Martin Westmacott and Hugh Mellon, eds., *Challenges to Canadian Federalism* (Scarborough: Prentice-Hall Canada, 1998), 19.

¹⁶⁷ Andrzej Bzdera, «Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review,» *Canadian Journal of Political Science* 26:1 (March 1993), 9.

яния и регулированию взаимоотношения работодателей и наемных работников.

Самым примечательным примером экспансии федеральной власти при поддержке Верховного суда можно считать события начала 1960-ых годов. С одной стороны, в этот период федеральное правительство не предпринимало никаких мер для изменения системы сегрегации на расовой основе, которая была санкционирована в южных штатах. Отчасти такое попустительство федеральной власти объяснялось отсутствием у нее полномочий вмешиваться в сферу регулирования гражданских правоотношений. Однако в тот же период (в 1964 году) Конгресс использовал свои полномочия для запрета товарной дискриминации в коммерческих отношениях между штатами, утверждая, что такая дискриминация значительно осложняет указанные отношения. Верховный Суд, со своей стороны, не только подтвердил правомочность Конгресса принимать такие решения, но также дал широкую интерпретацию понятия «влиять на торговлю между штатами», из которой Конгресс и законодательные собрания штатов могли заключить, что Верховный Суд предоставляет федеральным властям практически ничем не ограниченные права в регулировании данной сферы.

В своем решении от 1985 года, в так называемых слушаниях по делу Гарсия, Верховный Суд отрекся от своей роли третейского судьи в спорах между органами власти штатов и федеральным правительством, отмечая, что штаты должны использовать имеющиеся в их распоряжении политические рычаги для защиты своих прав и интересов. С тех пор Верховный Суд отказался от этой крайней позиции. Однако, из продолжительной истории существования Суда можно сделать вывод о предрасположенности суда к принятию решений в поддержку усиления роли федеральных властей.

Процедуры рассмотрения арбитражных дел

Верховный Суд США не рассматривает случаи по арбитражным делам. В решении от 1911 года Верховный Суд отказал Конгрессу в попытке поставить на рассмотрение такого рода дело. Он сохраняет исключительно обвинительную (*adjudicatory*) власть, отказываясь давать определения в вопросах соответствия Конституции, не проистекающих из конкретных случаев.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Smith, 116.

Назначения на должности в апелляционные суды

Назначения на посты в органах всех федеральных ветвей власти принимаются Президентом и являются предметом ратификации Сената (как правило, назначения осуществляются в разные периоды и на срок, превышающий срок полномочий президента, что не позволяет вновь избранному президенту сменить весь состав руководящих органов федерального уровня власти). Если назначения в федеральные суды нижнего уровня обычно проходят без особых осложнений, то назначения на должности в Верховный Суд сопровождаются спорами сторон. Президенты рассматривают назначения судей Верховного Суда как возможность укрепить свою политическую позицию таким образом, чтобы влияние Президента продолжалось и после ухода Президента с его поста. Поскольку большинство кандидатов на должности в Верховном суде являются действующими судьями апелляционного суда, все они имеют большой опыт принятия судебных решений, анализ которых может показать политические привязанности кандидата. Поэтому слушания по даче согласия на назначение этих судей в Сенате всегда превращаются в настоящую драму. В ходе этих слушаний проверяются история принятых решений кандидата, его личные качества и изучаются его политические приверженности.

Роль политического процесса в принятии решений

Решения относительно реализации расходных полномочий федеральной власти в сферах совместного ведения или сферах исключительной компетенции штатов не требуют никаких дополнительных процедур.¹⁶⁹ Таким образом, решения о расходовании федеральных средств в этих областях остаются исключительно на усмотрение Конгресса и Президента. Конгресс в процессе принятия решений по способу реализации своих расходных полномочий не считает себя каким-либо образом ограниченным любыми соображениями в области справедливости и взаимодействия в рамках фискального федерализма, а руководствуется только действующим законодательством.

Нецентрализованная природа межправительственных отношений в США приводит, кроме всего прочего, к отсутствию согласованности между двумя уровнями государственной власти в вопросах планирования расходных программ, связанных с расходованием средств федерального бюджета.

¹⁶⁹ Watts, *Spending*, 12.

Рассредоточение процессов принятия решений между уровнями государственной власти по причине институционального разделения властей, большого количества штатов вместе с отсутствием каких-либо формальных межправительственных связей на уровне органов власти способствует отсутствию согласования между властями различного уровня по поводу планирования и принятия федеральных расходных программ. Поскольку ни Конституция, ни любые другие федеральные законодательные акты не предусматривают роль властей штатов в принятии решений относительно реализации федеральных расходных полномочий, то представители органов власти штатов и муниципалитетов, наряду с остальными всевозможными заинтересованными группами, участвуют в лоббировании интересующих их решений в Конгрессе в процессе обсуждения федеральных расходных программ.

В конечном счете, принятие или отказ от федеральной финансовой помощи является правом самих штатов. Однако не существует механизма, согласно которому штат, в случае отказа участвовать в какой-либо федеральной расходной программе, может получить финансовую компенсацию. Таким образом, на практике отказ от значительной программы, финансируемой с помощью федерального гранта, не является сколько-нибудь практически оправданным решением для штата. Тем не менее, некоторые штаты отказываются от участия в финансируемых из федерального бюджета программах по реализации менее крупных проектов, что достигается с помощью отказа от подачи заявки на реализацию гранта на территории штата.

5. Прозрачность и подотчетность

Как уже было отмечено ранее, федеральные власти наделены значительными полномочиями в области сбора и расходования бюджетных средств. Федеральное правительство вправе принимать решения относительно расходования средств как в многочисленных областях совместного ведения, так и в областях, находящихся в исключительной юрисдикции штатов. В результате, как следствие компенсации дополнительных расходов бюджетов штатов, вызванных решениями федеральных властей, развилась неуправляемая, но обширная сеть межправительственных трансфертов. Такая схема способствует созданию системы межбюджетных отношений со слабой прозрачностью и низкой подотчетностью.

Соответственно, в американской литературе по фискальному федерализму возникли серьезные опасения, касающиеся проблем соблюдения

принципа финансовой ответственности.¹⁷⁰ Довольно часто указывается, что достижение политической подотчетности зависит от соблюдения принципа, в соответствии с которым тот уровень государственной власти, который получает доход, должен обладать исключительным правом на принятие решений относительно способов распределения этого дохода.

Очевидно, что соблюдение принципа разделения властей должно приводить к приданию особого внимания соблюдению описанного выше принципа. В парламентской системе управления, отчетность за средства, переведенные на межправительственном уровне, обеспечена тем, что исполнитель, получивший средства, напрямую подотчетен законодательным органам и тем самым – избирателям. Однако в системе органов государственной власти США исполнительная власть не несет такого рода прямой ответственности перед властью законодательной.

Следует отметить, что на уровне штатов, основным механизмом, используемым для компенсации отсутствия подотчетности, является условный трансферт. Поскольку федеральное правительство увеличило объем фондов, передаваемых штатам в виде финансовой помощи, оно получает отчетность об использовании этих средств путем постановки условий на способы расходования передаваемых средств правительствами штатов и местными органами власти. Таким образом, в настоящий момент практически вся финансовая помощь органам власти штатов и местным органам власти поступает в форме условных грантов. Применяемая для штатов система отчетности без сомнения снижает степень автономии штатов. Независимо от совпадения или несовпадения расходных приоритетов, установленных федеральными властями, с приоритетами штата, власти штатов принимают условия федерального правительства в целях получения данных средств, что приводит к уменьшению автономии штата.

Одной из положительных сторон практики широкого использования условных грантов является более высокая степень прозрачности бюджетной системы США, чем в некоторых других федерациях. Несмотря на существование сложной системы межбюджетных отношений, определенная степень приверженности принципу финансовой ответственности приводит к тому, что граждане США способны определить сферы расходных полномочий, за реализацию которых несут ответственность федеральные власти.

¹⁷⁰ Ronald L. Watts, «Comment: The Value of Comparative Perspectives,» in K.G. Banting and D.M. Brown, eds., *The Future of Fiscal Federalism* (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 1994), 327.

Б: Обзор межбюджетных отношений в США на федеральном уровне, уровне штатов и муниципальных образований

В этом разделе будут рассмотрены развития разграничения ответственности в определении расходных и доходных статей бюджетов федерального правительства, а также бюджетов органов власти штатов и муниципалитетов.

В начале будет проведен анализ пропорций федерального правительства и органов власти штатов и муниципалитетов в государственных доходах. Затем будет проведено исследование зависимости бюджетных доходов штатов и муниципалитетов от финансовой поддержки бюджетов вышестоящего уровня. Далее будет проведен анализ вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы США.

Доли федерального и субнациональных бюджетов в расходах бюджетной системы США

На таблице Б.1 представлены данные об исполнении бюджетов в период с 1960 по 1995 годы, отражающие доли федерального правительства и органов власти штатов и муниципалитетов в расходах консолидированного бюджета США. Для избежания двойного учета представленные данные разделены на две категории: с учетом и без учета межбюджетных трансфертов. Таким образом, при анализе данных, включающих межбюджетные трансферты, данные трансферты рассматриваются как расходы бюджетов, выделяющих финансовую помощь, а при анализе данных за исключением трансфертов, необходимо рассматривать трансферты в качестве доходов бюджетов – получателей финансовой помощи.

Детальное изучение данных в Таблице Б.1 показывает, что существует некоторая тенденция к децентрализации расходных полномочий, с постепенным смещением их от федерального правительства к органам управления штатов. Это относится как к данным, включающих трансферты, так и к расходам за исключением таковых. Доля федерального правительства в расходах консолидированного бюджета, включая (исключая) трансферты, в 1960 году была на уровне 64,3% (59,7%) а к 1985 году упала до уровня 60,1% (51,9%). В тот же самый период доля расходов бюджетов штатов возросла с 16,5% (14,5%) до 22,2% (21,1%) соответственно. Несмотря на существующую тенденцию возрастания с течением времени расходов бюджетов штатов, федеральное правительство сохраняет доминирующее поло-

жение в государственных расходах консолидированного бюджета Соединенных Штатов. При том, что расходные обязанности органов управления муниципалитетов и правительств штатов наблюдаются в быстро развивающихся отраслях (например, в образовании и в здравоохранении), федеральное правительство принимает активное участие в финансировании таких отраслей на правах совместного ведения со штатами (например, в здравоохранении), или даже занимает доминирующее положение (например, в национальной обороне и социальном обеспечении). Вызывает, однако, некоторое удивление, что подобная тенденция увеличения доли расходов не наблюдаются для бюджетов муниципальных органов власти.

ТАБЛИЦА Б.1. СТРУКТУРА РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА США

Год	С учетом межбюджетных трансфертов			Без учета межбюджетных трансфертов		
	Федеральный бюджет	Бюджеты штатов	Муниципальные бюджеты	Федеральный бюджет	Бюджеты штатов	Муниципальные бюджеты
1960	64.3	16.5	19.1	59.7	14.5	25.8
1961	63.6	17.1	19.3	59.3	14.9	25.8
1962	64.4	16.6	19.1	60	14.4	25.6
1963	64.2	17.2	18.6	59.6	15.0	25.4
1964	64.1	17.0	18.9	59	15.2	25.9
1965	63.2	17.4	19.4	57.9	15.3	26.9
1966	63.6	17.4	19.0	57.8	15.1	27.1
1967	64.7	17.5	17.8	58.9	15.4	25.7
1968	65.3	17.7	17.0	58.9	15.3	25.8
1969	63.6	18.4	18.0	57.3	15.8	26.9
1970	62.5	19.4	18.1	55.5	16.5	27.9
1971	61.2	20.5	18.2	53.8	17.9	28.4
1972	60.7	20.3	19.0	52.3	17.9	29.9
1973	62.4	20.1	17.5	53	17.9	29.1
1974	61.7	21	17.3	52.7	18.0	29.2
1975	60.8	21.8	17.4	51.9	19.0	29.1
1976	62.4	20.4	17.2	51.3	17.9	30.8
1977	63.3	20.2	16.5	52.4	18.0	29.6
1978	64.1	20.1	15.8	53.5	18.0	28.6
1979	64.4	20.3	15.4	54.1	17.9	28.0
1980	64.2	20.0	15.8	54.7	17.8	27.4

ТАБЛИЦА Б.1. (ПРОДОЛЖЕНИЕ) СТРУКТУРА РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА США

Год	С учетом межбюджетных трансфертов			Без учета межбюджетных трансфертов		
	Федеральный бюджет	Бюджеты штатов	Муниципальные бюджеты	Федеральный бюджет	Бюджеты штатов	Муниципальные бюджеты
1981	64.6	19.9	15.5	56.1	17.8	26.1
1982	64.4	19.6	16.0	57.5	17.1	24.0
1983	64.6	19.5	15.9	57.7	17.2	25.0
1984	64.9	19.2	16.0	57.9	17.0	25.0
1985	65.2	19.3	15.5	58.4	17.1	24.5
1986	64.5	19.2	16.3	57.7	17.0	25.3
1987	63.4	19.9	16.7	57.2	17.5	25.3
1988	63.3	19.7	17.0	57.1	17.2	25.7
1989	62.5	20.3	17.2	56.3	17.6	26.1
1990	62.8	19.6	17.6	56.2	17.2	26.6
1991	62.2	20.1	17.7	55.5	18.1	26.4
1992	61.4	21.0	17.6	54.0	19.3	26.8
1993	61.0	21.2	17.8	53.1	19.9	27.0
1994	60.6	21.6	17.7	52.5	20.6	26.8
1995	60.1	22.2	17.6	51.9	21.1	26.9

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, selected years and The Tax Foundation, Facts and Figures on Government Finance, 1999.

Доли федерального правительства и органов власти штатов и муниципалитетов в общих государственных доходах

Данные о доле доходов федерального бюджета и бюджетов органов власти штатов и муниципалитетов представлены в Таблице Б.2. По аналогии с данными о государственных расходах данные о доходах в ней также представлены как с учетом, так и без учета межбюджетных трансфертов. Доходы бюджетов с учетом полученной финансовой помощи учитывают трансферты в составе бюджетных доходов, а данные, рассчитанные без учета полученной финансовой помощи характеризуют объем собственных доходов бюджетов каждого уровня власти. Так же, как и в случае с структурой расходов консолидированного бюджета США, из анализа представленных данных можно сделать вывод о наличии тенденции к децентрали-

ции доходов бюджетной системы. Более того, можно утверждать, что эта тенденция выражена более ярко в случае анализа данных о бюджетных доходах, чем данных о расходах консолидированного бюджета. Анализ данных о структуре доходов консолидированного бюджета с учетом финансовой помощи также показывает некоторое увеличение доли бюджетных доходов местных органов власти, которое соответствует росту доли их бюджетных расходов в консолидированном бюджете США.

В связи с анализом данных, представленных в Таблице Б.2, необходимо остановиться на анализе двух наблюдаемых тенденций. Во-первых, доходы федерального правительства за исключением трансфертов превышают собственные доходы бюджетов органов власти штатов и муниципалитетов. Однако при учете трансфертов в доходах бюджетов каждого уровня можно увидеть, что доля федерального правительства упала с отметки в 60,6% доходов консолидированного бюджета в 1960 году до 47% в 1995 году. Это означает, что трансферты из федерального бюджета бюджетам штатов и муниципальным бюджетам значительно возросли. Второй наблюдаемой тенденцией, заслуживающей особого упоминания, является доминирующее положение федеральных властей в области получения собственных доходов, по сравнению с субнациональными властями, несмотря на предоставленные штатам широкие возможности по введению собственных налогов.

Значение межбюджетных трансфертов для бюджетов разных органов власти

Данные, показывающие значимость трансфертных выплат от одного уровня правительства другим уровням, представлены в Таблице Б.3. В данной таблице представлены следующие показатели:

1. Доля совокупных доходов бюджетов штатов, получаемая в виде трансфертов из федерального бюджета;
2. Доля доходов муниципальных бюджетов, получаемая в виде трансфертов из федерального бюджета
3. Доля доходов муниципальных бюджетов, получаемых в виде трансфертов из бюджетов штатов.
4. Доля доходов муниципальных бюджетов, получаемых в виде трансфертов из федерального бюджета и бюджетов штатов.

ТАБЛИЦА Б.2. СТРУКТУРА ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА США (%)

Год	С учетом трансфертов			Без учета трансфертов		
	Федеральные	Штатов	Муниципальные	Федеральные	Штатов	Муниципальные
1960	60.6	15.0	24.3	65.2	17.0	17.8
1961	59.4	15.2	25.4	63.8	17.5	18.6
1962	58.7	15.7	25.6	63.3	17.9	18.7
1963	58.8	15.9	25.3	63.5	18.2	18.3
1964	57.6	16.7	25.7	62.9	18.6	18.6
1965	56.7	16.9	26.5	62.1	19.0	18.9
1966	56.7	16.8	26.5	62.6	19.1	18.4
1967	57.9	16.4	25.7	63.9	18.5	17.6
1968	55.4	17.2	27.3	62.2	19.8	18.0
1969	57.8	16.3	25.8	64.1	18.9	17.1
1970	54.6	17.7	27.7	61.6	20.6	17.8
1971	51.4	19.0	29.6	59.5	21.9	18.7
1972	49.6	19.4	31.0	58.3	22.0	19.6
1973	49.2	20.3	30.5	58.7	22.5	18.8
1974	50.6	19.3	30.1	59.5	22.2	18.3
1975	48.7	19.9	31.4	58.2	23.0	18.8
1976	44.5	21.6	33.9	56.6	24.4	19.0
1977	46.9	21.4	31.8	58.1	23.7	18.2
1978	47.9	21.3	30.8	58.7	23.4	17.8
1979	50.0	20.5	29.6	60.2	22.9	16.9
1980	50.7	20.6	28.7	60.5	22.8	16.7
1981	52.5	20.1	27.4	61.3	22.3	16.4
1982	52.3	20.2	26.0	59.8	22.9	17.4
1983	49.5	21.5	28.9	57.4	24.1	18.5
1984	50.0	21.8	28.2	57.5	24.1	18.3
1985	49.2	22.1	28.7	56.8	24.6	18.6
1986	48.2	22.8	29.1	55.8	25.2	19.0
1987	50.0	22.1	27.9	56.7	24.7	18.6
1988	50.1	21.7	28.1	56.8	24.5	18.7
1989	50.2	21.7	28.1	56.8	24.6	18.6
1990	49.1	22.1	28.8	56.3	24.7	19.0
1991	48.9	22.0	29.1	56.4	24.3	19.3
1992	47.4	23.5	29.2	55.6	25.3	19.1
1993	46.4	24.6	29.0	55.0	26.0	19.0
1994	47.0	24.3	28.7	55.6	25.3	19.0
1995	47.0	24.6	28.4	55.7	25.7	18.6

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States and The Tax Foundation, Facts and Figures on Government Finance.

ТАБЛИЦА Б.3. ДОЛЯ ДОХОДОВ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ, ПОЛУЧЕННЫХ В ВИДЕ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ ОТ БЮДЖЕТОВ ВЫШЕСТОЯЩЕГО УРОВНЯ (%)

Год	Доля доходов бюджетов штатов, полученная в виде трансфертов из федерального бюджета	Доля доходов муниципальных бюджетов, полученная в виде трансфертов из федерального бюджета	Доля доходов муниципальных бюджетов, полученная в виде трансфертов из бюджетов штатов	Доля доходов муниципальных бюджетов, полученная в виде трансфертов из вышестоящих бюджетов
1960	19.7	1.6	25.3	27.0
1961	18.7	1.5	25.1	26.6
1962	19.1	1.5	25.3	26.8
1963	19.3	1.5	26.1	27.6
1964	20.2	2.1	25.7	27.8
1965	20.4	2.2	26.4	28.7
1966	21.5	2.3	28.3	30.6
1967	22.5	2.2	29.4	31.5
1968	22.5	3.9	30.2	34.1
1969	22.3	3.1	30.8	33.9
1970	21.9	4.3	31.3	35.6
1971	23.4	4.7	32.3	37.0
1972	24.1	5.7	31.0	36.7
1973	24.4	7.5	30.9	38.4
1974	22.7	7.7	31.6	39.3
1975	23.3	8.3	31.8	40.1
1976	23.2	14.0	29.9	43.9
1977	22.8	13.5	29.2	42.7
1978	22.6	12.9	29.2	42.1
1979	22.3	12.6	30.4	42.9
1980	22.5	10.8	30.9	41.7
1981	22.0	9.1	31.0	40.1
1982	20.1	0.7	32.6	33.2
1983	19.5	6.9	29.1	36.0
1984	19.4	6.2	28.9	35.1
1985	19.5	5.6	29.4	35.0
1986	19.5	5.2	29.5	34.7
1987	18.7	3.4	29.7	33.1
1988	18.8	3.7	29.8	33.5
1989	18.7	3.5	30.2	33.7
1990	19.0	4.9	29.1	34.0
1991	20.7	4.1	29.6	33.7
1992	21.7	4.1	30.5	34.6
1993	22.3	3.9	30.5	34.4
1994	23.1	3.7	30.2	33.8
1995	22.7	4.1	30.6	34.6

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States and the Tax Foundation, Facts and Figures on Government Finance.

Начав рассмотрение данных с анализа зависимости бюджетов штатов от трансфертов из федерального правительства, мы увидим, что никаких существенных изменений в значимости федеральных трансфертов как источника доходов штатов, не наблюдается. Федеральные трансферты составляют приблизительно 20% от доходов бюджетов штатов, а этот показатель лишь незначительно колеблется в пределах 1 процентного пункта в период с 1960 по 1995 год. В то же время, наблюдаются значительные колебания в размере доли бюджетных доходов муниципальных властей, получаемой в виде трансфертов из федерального бюджета. Такие изменения в 1960-ых и 1970-ых годах были вызваны ростом объемов прямых федеральных трансфертов муниципалитетам при администрациях Джонсона и Никсона. Многие из этих программ предусматривали прямые трансферты из федерального бюджета местным властям в обход бюджетов штатов. Такое положение дел изменилось, и в конце 1980-ых при администрации президента Рейгана эта практика прекратилась. В настоящее время прямые федеральные трансферты муниципальным органам власти составляют незначительную долю в доходах муниципальных органов власти. С другой стороны, анализ объема трансфертов из бюджетов штатов муниципальным органам власти показывает, что значительная часть федеральных трансфертов бюджетам штатов передается по цепочке муниципальным бюджетам. К середине 1990-ых годов доля трансфертов из федерального бюджета и бюджетов штатов составляла около 35% доходов муниципальных бюджетов. Необходимо отметить, что этот показатель увеличивается от года к году.

Вертикальная несбалансированность бюджетной системы

Можно определить, что бюджетная система вертикально сбалансирована, если субнациональные власти могут обеспечить себе достаточную сумму бюджетных доходов, чтобы покрыть свои расходные обязательства. Это позволяет субнациональным властям быть полностью автономными и делает их полностью подотчетными своим гражданам. В большинстве государств с федеральным устройством вертикальная несбалансированность бюджетной системы является нормальной, и она обычно подлежит выравниванию с помощью всевозможных межправительственных трансфертов от более высоких уровней государственной власти на более низкие уровни бюджетной системы. Хотя наличие таких трансфертов и снижает степень автономии субнациональных властей в принятии бюджетных решений и усложняет отчетность органов власти на субнациональном уровне, однако при этом существуют

аргументы в пользу централизации налоговых доходов на национальном уровне. Эти аргументы приведены в Разделе С настоящей работы.

В Таблице Б.4 представлены данные по вертикальной бюджетной несбалансированности в Соединенных Штатах без учета межправительственных трансфертов. В Таблице Б.4 вертикальная бюджетная несбалансированность на уровне федерального правительства представлена в виде разницы между расходами за вычетом трансфертов субнациональным бюджетам и доходами в процентном отношении к расходам за вычетом трансфертов. Вертикальная бюджетная несбалансированность на уровне штатов представлена в виде разницы между расходами за вычетом трансфертов муниципальным уровням власти и собственными доходами в процентном отношении к расходам за вычетом трансфертов. В последней колонке вертикальная бюджетная несбалансированность муниципальных уровней власти представлена в виде разницы между расходами и собственными доходами в процентном отношении к расходам.

Вертикальная бюджетная несбалансированность за исключением трансфертов показывает как объем дефицита бюджета, так и сумму, на которую собственные расходные потребности превышают собственные доходы. Поскольку бюджетный дефицит гораздо более характерен для федерального правительства, показатели вертикального финансового дисбаланса очевидны из Таблицы В.4.¹⁷¹ В частности, мы можем наблюдать радикальное изменение показателя несбалансированности в начале 1980-ых, когда федеральное правительство столкнулось с очень крупным бюджетным дефицитом. В этот период величина вертикальной финансовой несбалансированности изменилась от отрицательной к положительной, отражая сильный дефицит федерального бюджета.

Вертикальная бюджетная несбалансированность на уровне штатов постоянно сохраняет отрицательное значение и велика в абсолютном выражении, в то время как вертикальная бюджетная несбалансированность муниципальных властей постоянно сохраняет положительное значение и велика в абсолютном значении. По этим данным мы видим всю значимость межправительственных трансфертов со стороны органов власти штатов муниципальным властям. Настолько же очевидна необходимость трансфертов, когда мы рассматриваем данные с учетом межправительственных трансфертов. Когда мы включаем в расчеты суммы межбюджетных трансфертов, степень вертикальной бюджетной сбалансированности существенно меняется.

¹⁷¹ В указанный период, в большинстве своем органы власти штатов имели бюджетный профицит

ТАБЛИЦА Б.4. ВЕРТИКАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ДИСБАЛАНСЫ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ
УРОВНЕ, УРОВНЕ ШТАТОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ
[(РАСХОДЫ-ДОХОДЫ)/РАСХОДЫ]*100%

Год	Включая межправительственные трансферты			Исключая межправительственные трансферты		
	Федераль- ный	Штатов	Муници- пальный	Федераль- ный	Штатов	Муници- пальный
1960	-10.5	-18.8	30.3	-2.6	-3.4	4.5
1961	-3.6	-13.4	30.4	3.4	1.2	5.2
1962	-0.7	-18.5	30.2	6.2	-2.5	4.6
1963	-3.9	-18.2	29.8	3.6	-2.5	3.0
1964	-4.4	-19.9	29.6	4.0	-5.3	2.6
1965	-5.7	-22.5	30.8	3.2	-6.1	3.0
1966	-8.6	-26.7	31.9	1.3	-7.6	1.9
1967	-6.3	-18.0	33.0	3.3	-2.9	2.2
1968	0.7	-21.2	34.3	10.4	-3.8	0.4
1969	-13.0	-20.6	35.8	-1.8	-3.0	2.9
1970	-11.2	-24.8	36.0	1.3	-4.8	0.6
1971	-2.0	-12.9	39.3	10.4	1.4	3.6
1972	-7.1	-18.4	37.0	7.8	-2.9	0.5
1973	-9.6	-24.2	36.2	7.0	-8.0	-3.7
1974	-14.1	-24.9	36.8	2.4	-5.4	-4.1
1975	-3.9	-12.1	40.0	11.2	1.9	-0.2
1976	-0.8	-24.4	43.6	17.0	-6.7	-0.6
1977	-7.2	-27.2	40.6	11.3	-9.9	-3.8
1978	-7.8	-28.2	38.7	10.1	-11.1	-5.8
1979	-10.9	-27.7	40.1	6.7	-9.5	-5.0
1980	-7.5	-24.4	40.8	8.4	-8.2	-1.7
1981	-5.8	-21.8	39.2	8.1	-6.8	-1.5
1982	3.4	-24.0	36.9	13.9	-6.4	5.5
1983	13.1	-22.5	35.3	22.3	-6.5	-1.1
1984	9.1	-29.9	33.0	18.8	-12.0	-3.2
1985	12.7	-29.0	31.8	21.8	-11.1	-5.0
1986	13.6	-32.4	32.9	22.7	-13.5	-2.8
1987	8.3	-31.1	31.7	17.2	-12.0	-2.1
1988	7.9	-31.6	32.7	16.9	-11.7	-1.2
1989	4.6	-31.6	32.7	14.2	-11.3	-1.6
1990	7.6	-32.5	34.1	17.3	-12.8	0.2
1991	9.1	-20.0	34.8	19.0	-6.2	1.7
1992	6.4	-19.5	35.3	17.8	-7.5	1.1
1993	4.3	-20.6	35.0	16.7	-10.0	0.8
1994	1.0	-14.9	33.8	14.2	-7.3	-0.1
1995	-1.5	-15.2	34.8	12.4	-7.3	0.3

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States and The Tax Foundation, Facts and Figures on Government Finance.

Горизонтальная несбалансированность бюджетной системы

Под горизонтальным бюджетным дисбалансом понимают разницу между способностями органов власти штатов и муниципальных органов власти предоставлять государственные услуги. Горизонтальные бюджетные дисбалансы могут возникать как в результате различия возможностей по сбору доходов, так и в результате дифференциации объема и стоимости необходимых расходов. Программы, направленные на выравнивание горизонтальной несбалансированности бюджетной системы, называются программами межбюджетного выравнивания. Эффективной программой межбюджетного выравнивания является такая программа, которая учитывает при определении объема финансовой помощи дифференциацию объема расходных потребностей, стоимости оказания государственных услуг фискального потенциала. В отличие от некоторых других федеративных государств (например, Канады или Австралии) в Соединенных Штатах отсутствуют национальные программы межбюджетного выравнивания. Однако многие программы категориальных грантов имеют в качестве своей составной части некоторые выравнивающие компоненты.

В таблицах Б.5 – Б.7 представлены данные по дифференциации бюджетных расходов и доходов между штатами. Чтобы облегчить чтение этих таблиц, штаты сгруппированы в соответствии с регионами. Такая систематизация должна сгладить различия от штата к штату. Таким же образом в таблицах 1, 2 и 3 Приложения, представлены подобные данные по отличиям между отдельными штатами.

Горизонтальная несбалансированность расходов бюджетов штатов

В таблице Б.5 представлены данные о расходах бюджете штата на душу населения в процентном соотношении к усредненному показателю по Соединенным Штатам. Как показывают данные, существуют значительные колебания, как в между регионами, так и во времени. Юго-Восточный и Юго-Западный Центральные регионы имеют тенденцию к более низким затратам на душу населения по сравнению со средним национальным показателем. Также можно наблюдать, что Тихоокеанский регион, а в последнее время Новая Англия и Среднеатлантический регионы, имеют тенденции к более высокому уровню расходов на душу населения, чем в среднем по

стране.¹⁷² Некоторые регионы, включая Среднеатлантический, Северо-Восточный Центральный, Северо-Западный Центральный и Южно-Атлантический регион, в то или иное время также превышали в своих показателях по расходам на душу населения средненациональный показатель.

Если исследовать данные за длительный период времени, то можно заметить, что в общих чертах наблюдается тенденция к постепенному снижению степени горизонтальной дифференциации расходов штатов. Этому способствуют ряд факторов. Одной возможной причиной, как мы отмечали уже ранее, является то, что федеральные программы финансовой помощи бюджетам штатов и муниципальных властей составляются со включением в них выравнивающих компонентов. Таким образом, увеличение объема межправительственных трансфертов отчасти является причиной уменьшения степени горизонтальной бюджетной несбалансированности. Другой возможной причиной, ведущей к выравниванию горизонтальной несбалансированности бюджетной системы, может являться все более возрастающая согласованность среди самих штатов и между органами власти штатов и федеральным правительством в отношении унификации требований к программам финансовой помощи. Еще одним возможным фактором может являться постепенное сближение предпочтений штатов относительно финансирования правительственных расходных программ.

Горизонтальная несбалансированность доходов штатов без учета финансовой помощи.

В таблице Б.6 представлены данные о доходах бюджетов штатов на душу населения с исключением трансфертов из федерального бюджета в процентном отношении к среднему национальному уровню. Межрегиональные различия в данном случае возникают в результате дифференциации предпочтений в области установления налоговых ставок и способностей собирать налоговые доходы. В отношении первого пункта, следует отметить существование сильных отличий от штата к штату в типах источников налоговых доходов. Например, некоторые штаты отказались от введения собственного подоходного налога, налогов на доходы предприятий или налогов с продаж. Некоторые штаты установили налоги на имущество на уровне штатов, на муниципальном уровне или даже на обоих уровнях управления.

¹⁷² Таблица 1 Приложения показывает, что в штате Аляска весьма высокие расходы на душу населения по сравнению с национальным показателем. Это очень сильно влияет на показатели по Тихоокеанскому региону.

ТАБЛИЦА Б.5. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ ШТАТОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В ПРОЦЕНТАХ К СРЕДНЕМУ ПОКАЗАТЕЛЮ ПО СОЕДИНЕННЫМ ШТАТАМ

Год	Новая Англия	Средне — Атлантический	Сев. — Вост. Центральный	Сев. — Зап. Центральный	Южно — Атлантический	Юго — Восточн. Центральный	Юго — Западн. Центральный	Скалистые Горы	Тихоокеанский
1970	98.2	94.9	82.4	87.2	90.8	86.6	84.4	110.4	161.8
1971	101.0	95.7	81.8	86.2	91.4	85.3	83.4	105.4	168.9
1972	100.1	100.8	83.7	85.3	92.2	83.9	84.1	104.7	166.9
1973	101.1	101.3	86.3	84.9	96.1	82.5	81.7	99.7	168.1
1974	99.1	103.8	88.7	86.9	96.5	83.2	81.8	98.9	163.8
1975	94.1	103.3	90.4	87.9	96.5	83.7	82.1	100.1	164.4
1976	98.1	99.9	87.8	88.9	94.0	84.2	84.4	102.7	160.5
1977	95.4	102.5	89.3	91.8	92.8	84.2	83.7	101.5	161.0
1978	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)
1979	96.4	94.8	88.6	90.7	94.3	88.2	83.1	100.6	163.0
1980	95.5	92.1	88.3	91.5	89.2	85.8	81.8	98.6	179.2
1981	93.3	92.9	86.9	83.0	89.2	83.0	80.1	101.5	193.6
1982	91.5	92.4	81.6	89.2	85.4	76.6	82.6	101.2	202.3
1983	96.1	94.2	86.2	89.1	84.4	78.5	82.4	99.9	193.8
1984	96.0	95.9	86.5	91.5	83.2	77.8	80.3	102.1	189.6
1985	96.3	96.7	86.3	90.6	84.5	76.8	77.6	100.8	193.3
1986	97.0	111.8	95.1	96.0	77.6	77.7	85.2	108.8	158.5
1987	88.1	89.6	77.0	79.0	76.0	67.0	239.3	87.1	147.0
1988	106.9	107.0	89.7	88.8	90.6	80.2	76.8	98.8	164.8
1989	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)
1990	110.5	104.0	87.9	89.9	91.4	80.3	77.8	99.0	160.0
1991	110.2	104.0	87.8	90.2	91.8	81.4	80.1	97.9	158.5
1992	111.1	116.6	86.0	89.8	87.6	82.7	83.2	96.5	157.7
1993	111.9	110.1	89.0	85.6	89.6	83.5	85.7	96.9	157.0
1994	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)
1995	108.5	111.5	91.6	90.9	91.9	84.7	84.1	94.9	150.1
1996	107.9	108.4	91.5	90.4	93.8	86.8	83.5	96.2	147.1
1997	106.0	101.3	92.1	93.5	95.0	88.5	84.1	96.1	145.2

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States

Представленные данные показывают, что Новая Англия, Среднеатлантический и Тихоокеанский регионы из года в год имеют более высокие показатели по доходам на душу населения, чем в среднем по стране.¹⁷³ Так же

¹⁷³ Так же как и в данных по расходам, доходы на душу населения в штате Аляска намного выше, чем в среднем по стране, и это отражается на данных по Тихоокеанскому региону.

как и в данных о расходах на душу населения, доходные показатели Юго-Восточного и Юго-Западного Центральных регионов намного ниже среднего национального показателя. В Новой Англии и Северо-Западном Центральном регионах наблюдается значительное превышение доходов на душу населения по сравнению со средним национальным уровнем, в то время как в Тихоокеанском регионе и регионе Скалистых Гор наблюдается значительное постоянное снижение показателя отношения доходов к среднему по стране.

Горизонтальная несбалансированность бюджетных доходов штатов с учетом федеральной финансовой помощи

Данные, представленные в таблице Б.7, характеризуют бюджетные доходы штатов на душу населения с учетом трансфертов со стороны федерального правительства в процентном соотношении к среднему национальному показателю. При сравнении этих данных с соответствующими данными, представленными в Таблице Б.6, можно сделать вывод о влиянии, оказываемом межправительственными трансфертами на уменьшение степени горизонтальной несбалансированности в отношении доходной части бюджетов штатов. Сравнение с Таблицей Б.6 показывает, что благодаря межправительственным трансфертам происходит некоторое сглаживание в показателе бюджетных доходов на душу населения. Единственным исключением является Тихоокеанский регион. В этом регионе федеральная финансовая помощь еще в большей степени усиливает отклонение показателя доходов на душу населения от среднего по стране показателя. Если не будем принимать во внимание Тихоокеанский регион, то выравнивание межрегиональной дифференциации бюджетных доходов среди оставшихся регионов будет более заметным.

Степень выравнивания горизонтальной несбалансированности бюджетных доходов можно измерить с помощью коэффициента вариации. В Таблицах 2 и 3 Приложения представлены данные об изменении коэффициента вариации доходов по штатам за некоторые годы с 1970 по 1995. Как становится ясным из таблиц, колебания в доходах уменьшаются благодаря федеральной финансовой помощи во все годы, за исключением 1975, когда вариация доходов возрастает при добавлении трансфертов.

Данные, представленные в Таблицах Б.6 и Б.7 показывают, что Новая Англия, Среднеатлантический, Северо-Восточный и Северо-Западный Центральные регионы являются основными чистыми донорами при перерас-

пределении доходов между регионами. Стоит отметить, что последние два региона являются чистыми донорами, несмотря на то, что среднедушевые бюджетные доходы для этих регионов оказываются ниже средних показателей по стране. Также стоит отметить, что среднедушевые бюджетные доходы Юго-Восточного и Юго-Западного Центральных регионов продолжают оставаться на уровне ниже среднего даже при включении в их состав федеральной финансовой помощи.

ТАБЛИЦА Б.6. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ ШТАТОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ БЕЗ УЧЕТА ПОЛУЧЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ, В ПРОЦЕНТАХ К СРЕДНЕМУ ПОКАЗАТЕЛЮ ПО США.

Год	Новая Англия	Средне — Атлантический	Сев. — Вост. Центральный	Сев. — Зап. Центральный	Южно — Атлантический	Юго — Восточн. Центральный	Юго — Западн. Центральный	Скалистые Горы	Тихоокеанский
1970	99.7	112.1	96.1	91.7	93.2	84.3	85.5	107.8	129.7
1971	101.5	112.4	97.4	92.5	95.5	85.0	88.3	110.3	117.2
1972	106.7	114.0	96.6	93.2	95.3	84.8	87.3	106.0	116.1
1973	108.6	118.2	97.2	95.5	96.6	85.6	84.1	101.5	112.6
1974	103.8	115.9	97.9	101.0	95.4	85.5	86.9	102.4	111.3
1975	97.6	111.7	96.4	97.8	93.9	86.2	87.9	108.1	120.4
1976	105.0	113.0	93.6	96.4	90.3	84.0	90.3	106.0	121.4
1977	103.9	115.4	95.4	95.2	89.9	84.7	87.2	103.4	124.8
1978	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)
1979	102.8	106.0	96.6	96.1	91.8	85.9	87.9	107.5	125.6
1980	102.9	105.9	93.7	96.6	88.6	81.3	90.9	105.5	134.6
1981	102.9	104.3	90.9	92.5	87.1	84.3	95.5	106.2	136.3
1982	109.0	109.6	91.1	94.8	89	81.8	101.3	115.9	107.6
1983	111.4	112.2	93.4	97.5	86.9	80.7	87.1	104.8	126.1
1984	113.3	105.1	99.3	99.0	86.8	81.5	83.6	106.3	125.1
1985	114.6	118.1	95.2	95.1	86.3	79.0	85.1	103.8	122.9
1986	122.4	119.8	95.4	92.3	86.4	78.7	80.4	101.6	122.9
1987	126.9	123.3	95.6	92.1	87.4	78.2	74.1	98.9	123.5
1988	123.0	120.3	95.6	95.8	90.7	79.1	79.5	98.8	117.2
1989	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)
1990	124.0	120.5	97.6	98.2	92.8	63.5	80.3	102.1	121.1
1991	121.2	116.5	94.7	97.2	89.3	83.4	80.4	98.9	118.4
1992	125.3	125.8	92.0	95.6	87.5	82.3	79.4	97.1	115.0
1993	125.2	119.8	93.9	96.4	89.0	82.4	80.2	99.8	113.3
1994	123.2	118.7	96.4	98.1	90.9	83.9	79.2	98.6	110.9
1995	124.4	119.0	99.3	96.1	91.4	84.6	78.5	93.2	113.5
1996	125.3	114.9	98.8	97.6	91.9	84.3	78.5	93.5	115.1
1997	124.0	114.4	99.3	101.4	90.3	83.2	80.2	93.9	113.4

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States.

ТАБЛИЦА Б. 7. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ ШТАТОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ С УЧЕТОМ ПОЛУЧЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ, В ПРОЦЕНТАХ К СРЕДНЕМУ ПОКАЗАТЕЛЮ В США

Год	Новая Англия	Средне — Атлантический	Сев. — Вост. Центральный	Сев. — Зап. Центральный	Южно — Атлантический	Юго — Восточн. Центральный	Юго — Западн. Центральный	Скалистые Горы	Тихоокеанский
1970	81.4	80.8	75.7	77.6	78.8	74.4	77.4	99.1	254.7
1971	95.7	92.6	85.6	89.1	93.3	88.0	87.8	112.2	155.6
1972	99.4	97.7	88.4	88.0	94.4	86.3	89.6	109.5	146.8
1973	101.1	103.4	89.7	89.5	95.8	87.2	86.3	105.3	141.5
1974	99.0	101.6	92.1	92.6	95.7	85.9	87.1	104.0	142.1
1975	95.4	96.8	89.0	93.5	95.4	86.0	87.1	107.0	149.9
1976	97.1	94.4	86.5	91.0	90.8	83.2	86.8	105.6	164.7
1977	95.4	98.5	87.3	90.5	90.4	83.3	84.0	103.7	166.9
1978	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)
1979	95.2	94.2	88.1	88.4	92.8	84.9	85.2	104.6	166.6
1980	89.4	88.2	80.2	86.6	84.7	77.5	81.9	98.0	213.5
1981	82.9	81.7	74.7	80.0	79.3	73.3	78.8	94.9	254.3
1982	83.5	84.5	72.1	78.4	77.3	68.5	78.6	101.0	256.1
1983	91.1	92.5	80.0	84.3	82.5	72.5	76.8	100.1	220.3
1984	92.7	98.4	85.4	86.7	83.1	73.8	74.8	100.4	204.7
1985	94.7	99.7	83.9	85.2	85.0	74.1	77.2	100.8	199.4
1986	98.9	102.9	85.8	83.9	85.4	74.9	76.0	100.5	191.7
1987	105.1	109.1	88.5	85.7	89.1	75.8	76.0	98.9	171.8
1988	103.5	106.1	87.5	88.0	89.7	77.3	77.2	97.1	173.6
1989	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)	(NA)
1990	104.3	105.5	88.4	90.0	91.7	69.6	80.7	101.0	168.8
1991	101.5	102.8	86.2	89.6	88.6	81.9	80.2	97.0	172.2
1992	107.0	113.0	84.5	88.5	88.4	82.1	81.8	95.8	158.9
1993	105.4	107.4	86.1	89.3	88.3	81.8	83.0	97.5	161.3
1994	105.7	106.9	89.7	91.9	91.5	83.4	82.9	98.3	149.7
1995	107.5	110.4	90.8	90.1	91.1	83.9	83.4	94.1	148.7
1996	107.2	107.8	90.9	89.9	93.2	86.3	83.0	95.6	146.1
1997	102.9	104.4	89.0	90.9	91.4	84.2	82.3	94.0	160.8

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States

ПРИЛОЖЕНИЕ К РАЗДЕЛУ Б

ТАБЛИЦА 1. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ ШТАТОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В ПРОЦЕНТАХ К СРЕДНЕМУ ПОКАЗАТЕЛЮ ПО США, ИЗБРАННЫЕ ГОДЫ

Год	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Новая Англия						
Мен	90.2	101.3	91.3	90.1	101.3	100.2
Нью-Гемпшир	68.6	77.3	71.7	62.4	68.6	80.2
Вермонт	139.6	127.1	106.9	109.7	118.0	107.4
Массачусетс	94.5	108.9	105.1	107.4	128.4	122.0
Род-Айленд	99.3	103.1	112.3	113.5	124.3	121.1
Коннектикут	96.9	47.2	85.5	94.4	122.5	120.2
Среднеатлантический регион						
Нью-Йорк	121.3	126.2	109.3	115.4	125.3	127.2
Нью-Джерси	72.9	86.0	88.9	96.4	105.9	112.7
Пенсильвания	90.4	97.7	78.1	78.3	81.0	94.5
Сев. – Восточный Центральный						
Огайо	62.4	73.8	73.3	80.6	85.7	85.6
Индиана	70.0	74.2	72.8	74.1	81.7	83.7
Иллинойс	82.3	93.0	86.9	78.8	79.5	82.9
Мичиган	93.0	103.0	102.0	95.1	95.4	110.0
Висконсин	104.3	107.6	106.5	103.0	97.3	96.2
Сев. – Западный Центральный						
Миннесота	105.3	108.3	111.7	109.9	107.9	108.7
Айова	91.6	89.8	95.9	90.2	96.9	94.3
Миссури	72.9	67.8	66.1	66.5	68.3	72.6
Сев. Дакота	104.3	106.4	117.4	129.3	112.6	108.2
Юж. Дакота	84.7	86.8	92.7	83.8	83.5	82.4
Небраска	71.2	77.1	76.7	79.2	80.9	84.6
Канзас	80.3	78.9	80.0	75.3	79.2	85.4
Южный Атлантический						
Дэлавер	139.1	129.4	123.8	123.7	135.8	128.0
Мэриленд	89.9	111.4	101.0	89.4	93.3	86.8
Вирджиния	77.9	89.1	82.7	78.0	87.1	80.2
Зап. Вирджиния	105.8	99.4	104.3	88.3	89.3	100.5
Сев. Каролина	83.0	86.2	81.7	77.0	85.9	88.1
Юж. Каролина	78.9	95.8	80.7	80.9	88.1	91.4

Год	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Джорджия	79.6	81.7	75.2	72.9	79.8	83.5
Флорида	71.7	78.9	64.6	65.7	72.1	76.8
Юго – Западный Центральный						
Кентукки	91.8	87.2	103.4	82.2	93.6	89.5
Теннеси	74.1	76.0	69.4	64.9	73.1	81.2
Алабама	86.8	82.5	82.7	84.8	82.9	83.7
Миссисипи	93.5	88.9	87.7	75.4	76.1	84.3
Юго – Западный Центральный						
Арканзас	54.7	78.2	63.3	63.1	62.9	82.8
Луизиана	98.6	99.3	95.4	90.0	91.6	102.6
Оклахома	97.6	82.5	85.2	81.4	80.9	78.3
Техас	68.3	68.4	68.3	65.9	63.1	72.9
Скалистые Горы						
Монтана	104.0	92.7	98.6	98.1	93.7	99.8
Айдахо	95.9	95.2	87.2	76.9	82.4	85.4
Вайоминг	142.4	117.0	137.3	164.9	148.3	127.5
Колорадо	91.4	92.9	80.2	80.9	77.5	76.2
Нью-Мексико	123.0	109.0	115.0	121.0	117.0	118.0
Аризона	99.3	95.5	80.9	82.0	93.2	79.3
Юта	110.0	97.7	98.2	95.8	91.3	91.5
Невада	117.0	101.0	91.9	86.6	89.3	82.1
Тихоокеанский						
Вашингтон	101.2	108.2	115.0	119.2	118.9	132.9
Орегон	100.7	95.3	102.0	91.2	88.8	102.3
Калифорния	114.4	104.9	111.7	106.8	107.0	100.9
Аляска	271.9	329.8	433.6	543.7	353.3	283.8
Гавайи	203.1	182.1	143.3	121.4	145.2	154.3

Источник: U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*, Selected Years.

ТАБЛИЦА 2. Доходы бюджетов штатов на душу населения без учета финансовой помощи. В процентах к среднему уровню по США, по избранным годам

Год	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Новая Англия						
Мен	79.9	88.9	80.5	85.2	102.9	102.2
Нью-Гемпшир	70.7	92.8	76.5	83.2	102.1	97.5
Вермонт	52.1	60.4	51.2	54.5	59.1	73.4
Массачусетс	115.4	129.2	100.7	106.9	116.4	112.0
Род-Айленд	79.1	93.5	93.8	99.3	111.0	111.8
Коннектикут	90.9	105.9	105.7	114.9	118.4	129.1
Среднеатлантический регион						
Нью-Йорк	109.7	125.0	100.3	116.9	127.2	121.3
Нью-Джерси	65.6	77.2	83.2	102.8	109.5	120.2
Пенсильвания	76.4	95.7	81.5	78.3	81.2	94.3
Сев. – Восточный Центральный						
Огайо	57.1	72.8	64.0	78.7	81.1	85.0
Индиана	70.1	91.0	71.3	73.4	88.1	89.9
Иллинойс	81.3	95.1	82.5	74.0	82.8	83.9
Мичиган	90.0	98.3	92.8	93.8	96.6	115.8
Висконсин	102.2	115.0	99.3	96.4	101.9	102.2
Сев. – Западный Центральный						
Миннесота	94.2	130.2	112.4	114.9	115.3	116.7
Айова	79.5	96.2	86.5	77.8	94.5	96.6
Миссури	57.1	66.1	58.2	63.0	70.2	70.2
Сев. Дакота	91.8	135.7	117.8	121.5	107.4	103.5
Юж. Дакота	68.5	76.1	72.7	64.8	71.4	71.4
Небраска	68.2	75.5	76.7	67.7	79.7	86.5
Канзас	69.4	86.7	76.3	72.5	80.0	89.5
Южный Атлантический						
Дэлавер	126.4	154.5	131.5	154.4	156.1	145.4
Мэриленд	91.9	108.8	99.3	93.7	101.1	93.5
Вирджиния	73.4	90.8	78.8	79.3	89.1	88.4
Зап. Вирджиния	74.2	98.2	85.6	84.3	92.7	89.9
Сев. Каролина	77.7	86.3	75.3	74.7	84.6	89.7
Юж. Каролина	71.1	92.2	76.2	76.6	86.3	87.5

Год	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Джорджия	67.8	76.5	66.0	66.7	74.2	80.6
Флорида	68.2	81.0	65.0	61.6	74.3	80.0
Юго – Западный Центральный						
Кентукки	73.7	95.5	82.6	77.9	87.2	89.8
Теннесси	59.6	69.4	58.6	57.8	65.4	73.3
Алабама	69.1	81.7	70.3	73.6	37.1	80.7
Миссисипи	40.0	47.1	36.7	30.5	34.5	44.5
Юго – Западный Центральный						
Арканзас	60	74.4	69.1	65.8	71.7	77.8
Луизиана	88.1	105.9	94.5	88.4	89.5	87.2
Оклахома	77.5	88.5	88.7	89	85.2	80.4
Техас	62.5	77.2	72.2	67.2	66.3	70
Скалистые Горы						
Монтана	69.9	89.5	84.2	86	92.8	93
Айдахо	74.3	93	76.6	69.2	86.2	88.8
Вайоминг	101.9	117.5	135	185.1	146.9	104.3
Колорадо	78.4	95.4	79.7	71.6	77.7	74.8
Нью-Мексико	107.8	133.8	136.7	134.1	125.8	124.2
Аризона	92	104.1	84.8	83	89.8	81.6
Юта	86.3	90.6	82.6	82.6	86.1	91.8
Невада	101.1	115.5	84.8	88.7	91.7	92.1
Тихоокеанский						
Вашингтон	101.7	111.1	101.4	94	110	115.6
Орегон	76.6	96	93.1	84.1	85.3	96.4
Калифорния	92.8	112.6	108.3	97.2	103.4	98.7
Аляска	1015.9	228.3	749.2	713.9	443.8	340.2
Гавайи	151.2	177.4	149.6	128.5	168.7	166.4
Коэффициент вариации						
Коэффициент вариации	1.336	0.300	0.962	0.923	0.556	0.403

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, Selected Years.

ТАБЛИЦА 3. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ ШТАТОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ С УЧЕТОМ ПОЛУЧЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В ПРОЦЕНТАХ К СРЕДНЕМУ ПОКАЗАТЕЛЮ ПО СОЕДИНЕННЫМ ШТАТАМ. ИЗБРАННЫЕ ГОДЫ

Год	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Новая Англия						
Мен	75.6	97.9	87.7	90.7	102.9	100.2
Нью-Гемпшир	56.5	66.6	61.1	61.1	62.6	80.2
Вермонт	114.9	124.8	103.2	105.1	113.0	107.4
Массачусетс	81.9	94.4	98.4	102.0	116.0	122.0
Род-Айленд	86.0	102.7	104.9	109.8	114.0	121.1
Коннектикут	77.6	83.5	83.8	103.0	117.0	120.0
Среднеатлантический регион						
Нью-Йорк	106.7	121.1	105.1	120.3	129.4	127.2
Нью-Джерси	63.6	77.8	81.3	100.0	105.0	113.0
Пенсильвания	74.1	90.4	79.5	80.3	82.0	94.5
Сев. – Восточный Центральный						
Огайо	56.7	70.2	63.8	78.6	81.7	85.6
Индиана	66.4	80.6	65.9	73.8	85.7	83.7
Иллинойс	78.4	90.0	80.9	76.2	80.9	82.9
Мичиган	85.8	96.3	92.9	95.4	94.1	110.0
Висконсин	94.4	106.0	99.5	97.9	99.6	96.2
Сев. – Западный Центральный						
Миннесота	93.1	121.0	108.0	113.0	112.0	109.0
Айова	78.2	90.8	84.9	79.3	93.2	94.3
Миссури	62.1	66.9	62.4	65.7	69.5	72.6
Сев. Дакота	94.4	128.2	116.2	122.8	113.1	108.2
Юж. Дакота	79.7	86.1	85.3	75.0	83.5	82.4
Небраска	68.3	75.5	75.6	71.3	80.3	84.6
Канзас	71.6	83.3	76.6	73.3	78.6	85.4
Южный Атлантический						
Дэлавер	112.5	133.2	125.5	141.7	140.2	128.0
Мэриленд	85.3	100.1	95.9	92.3	97.0	86.8
Вирджиния	70.9	86.7	78.8	77.0	83.4	80.2
Зап. Вирджиния	87.7	107.0	93.5	87.5	94.4	101.0
Сев. Каролина	74.8	88.0	76.5	75.7	82.6	88.1
Юж. Каролина	70.0	89.4	78.0	77.6	88.2	91.4
Джорджия	70.7	81.1	70.2	72.4	76.7	83.5

Год	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Флорида	64.0	75.2	62.8	59.5	70.8	76.8
Юго – Западный Центральный						
Кентукки	78.4	95.0	85.6	82.7	88.5	89.5
Теннесси	64.9	71.8	65.1	64.2	72.7	81.2
Алабама	75.2	85.4	78.2	78.7	39.0	83.7
Миссисипи	81.7	90.4	82.4	72.2	78.0	84.3
Юго – Западный Центральный						
Арканзас	68.8	79.5	77	70.9	76.6	82.8
Луизиана	91.2	101.6	95.4	88.7	93.9	102.6
Оклахома	87.1	90.3	86.7	85.4	84.3	78.3
Техас	65.3	75.5	70.1	65.6	67.8	72.9
Скалистые Горы						
Монтана	89	99.9	100.6	96	101.6	99.8
Айдахо	80	95	81.3	73.8	87.9	85.4
Вайоминг	130.6	132.9	142.4	191.3	162	127.5
Колорадо	83.4	96.2	80.8	73.1	77.9	76.2
Нью-Мексико	119.6	129.4	127.7	124.9	119.3	117.6
Аризона	92.7	94.2	79	77	84.6	79.3
Юта	98.5	96.3	89.2	89.7	90.9	91.5
Невада	105.8	108.4	86.9	85.3	83.8	82.1
Тихоокеанский						
Вашингтон	99.8	110	97.9	96	105	109
Орегон	83.2	99.1	97.9	86.7	91	102
Калифорния	103	108.6	104.7	99.8	103.3	100.9
Аляска	844.6	261.2	630	598.1	390.8	283.8
Гавайи	153.7	167.8	141.9	121.7	153.9	154.3
Кoeffициент вариации						
Кoeffициент вариации	1.092	0.305	0.788	0.756	0.475	0.318

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, Selected Years.

В. Система межбюджетных трансфертов в США

В данном разделе будет рассмотрены основы построения системы межбюджетных финансовых потоков в Соединенных Штатах, а также основные тенденции развития этой системы. Сначала будут рассмотрены существующие типы бюджетных отношений между федеральным правительством, органами власти штатов и муниципалитетов. Далее будет рассмотрено значение межбюджетных трансфертов в функционировании бюджетной системы США. В заключение будет проведен обзор программ финансовой помощи, направленных на выравнивание вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы.

До Великой Депрессии федеральные межбюджетные трансферты составляли незначительную часть доходов бюджетов органов власти штатов и муниципалитетов. В 1930-ых, а затем в 1960-ых и 1970-ых, наблюдался значительный рост объема средств, перераспределяемых с помощью федеральных трансфертов нижестоящим властям. Для сравнения, в 1929 году средства, полученные в виде федеральных трансфертов составляли лишь 1,3 % доходов бюджетов штатов и муниципалитетов, в то время как в 1997 году финансовая помощь формировала около 20% бюджетных доходов органов штатов и 3% доходов муниципальных бюджетов. В 1997 году за счет финансовой помощи из бюджетов штатов было сформировано около 35 % бюджетных доходов муниципальных властей.

Как уже было показано в Разделе Б, налоговую систему Соединенных Штатов можно охарактеризовать как относительно централизованную, несмотря на то, что власти штатов имеют значительные полномочия по введению собственных налогов и сборов. В то же время основной объем государственных услуг населению предоставляется на уровне штатов и муниципалитетов. Такое несоответствие между доходными возможностями и расходными обязательствами на уровне властей штатов и муниципальных властей означает, что федеральное правительство играет значительную роль в финансировании расходных обязательств субнациональных властей и оказывает существенное влияние на предоставление государственных услуг на уровне штатов и муниципалитетов. Сферы расходных полномочий, подпадающие под финансирование с помощью большинства целевых федеральных субсидий, по большей части являются традиционно закрепленными в ведении штатов в виде части их остаточных правомочий в соответ-

ствии с Конституцией Соединенных Штатов.¹⁷⁴ Однако понятие делегированных полномочий с течением времени трактовалось Конгрессом все более и более широко; в результате современное законодательство позволяет федеральному правительству понимать под собственными расходными полномочиями любые полномочия по предоставлению общественных благ практически безо всяких ограничений.

Власти штатов, со своей стороны, играют значительную роль в финансировании производства общественных благ на муниципальном уровне. Исходя из того, что полномочия муниципальных органов власти являются делегированными им со стороны органов власти штатов, в Соединенных Штатах Америки не существует единой структуры муниципальных органов власти для всех штатов, и поэтому объем финансовой помощи со стороны штатов муниципальным бюджетам сильно колеблется от штата к штату. Некоторые штаты предоставляют муниципальным органам власти значительную свободу в финансировании и определении объема предоставляемых общественных благ, в то время как другие осуществляют жесткий контроль за деятельностью муниципальных властей. При существующих ограничениях, накладываемых законодательством штатов на возможности муниципальных властей по введению собственных налогов и сбору налоговых доходов, трансферты из федерального бюджета муниципальным властям, а также из бюджетов штатов муниципальным бюджетам составляют значительную часть бюджетных доходов муниципальных органов власти.

Далее будут рассмотрены различные формы, в которых существуют межбюджетные отношения в Соединенных Штатах.

¹⁷⁴ Полномочия властей штатов можно разделить на три категории. 1. Право надзора, которое включает такие права, как надзор за больницами и докторами, правила муниципального районирования, законы о детском труде и рабочем графике; 2. Общественные услуги: включая школы, полицию, социальное обеспечение, здравоохранение, транспорт, сельское хозяйство, научные исследования; и 3. Систему Местных органов власти. См. *Zimmerman (1991)* для более детального анализа.

Типы финансовой помощи, выделяемой федеральным правительством бюджетам штатов и муниципалитетов

1. Категориальные гранты

Категориальные гранты (*categorical grants*) являются наиболее часто используемой формой финансовой помощи федерального правительства органам власти штатов и муниципалитетов. С помощью категориальных грантов предоставляются средства на определенные расходные программы правительства – реципиента финансовой помощи. Использование данного типа грантов позволяет федеральному правительству оказывать влияние на структуру предоставляемых на субнациональном уровне государственных услуг, а также воздействовать в сторону увеличения на объем производства общественных благ на уровне штатов и муниципалитетов. Категориальные гранты также оказывают стимулирующее воздействие на субнациональные власти по выполнению проектов и расходных программ, в которых заинтересованы федеральные власти и которые преследуют общенациональные цели. Большинство категориальных грантов в Соединенных Штатах требуют от субнациональных властей долевого участия в дополнение к федеральному финансированию.

Существуют два типа категориальных грантов: формульные гранты (*formula grants*) и проектные гранты (*project grants*). Методика распределения формульного гранта основана на формуле, учитывающей такие факторы потребности в финансировании, как численность населения и средний доход на душу населения. Таким образом, этот тип грантов содержит в себе выравнивающие компоненты. С другой стороны, проектные гранты распределяются по усмотрению федеральной администрации, и не существует общепринятой методики их распределения.

Категориальные гранты направлены на финансирование субнациональных расходов по многочисленным проектам и программам. Наиболее существенные сферы финансирования рассмотрены ниже. В таблице В.1 представлены данные по федеральной помощи органам власти штатов и муниципалитетов за избранные годы в период с 1970 по 1998 гг.

*Здравоохранение*¹⁷⁵. Наиболее значительной программой, в рамках которой распределяются федеральные категориальные гранты субнациональным

¹⁷⁵ Федеральное правительство вовлечено в финансирование здравоохранения несколькими путями. Система льготного медицинского обслуживания включает помощь штатам. Однако, федеральное правительство занимается управлением и фи-

властям, является государственная программа бесплатной или льготной медицинской помощи (*Medicaid*). Программа льготной медицинской помощи была основана в 1965 году и обеспечивала медицинское обслуживание низкообеспеченным слоям населения, лицам, находящимся в интернатах для престарелых, слепым и инвалидам. Эта программа осуществляется на уровне штатов, органы власти которых располагают значительными полномочиями по установлению стандартов оказания льготной медицинской помощи, определению категорий граждан, которые вправе претендовать на такую помощь и т.д.. Однако федеральное правительство своими решениями устанавливает минимальный уровень льготной помощи и минимальный контингент населения, имеющий право на получение такой помощи. Также федеральные власти финансируют с помощью грантов от 20% до 50% расходов бюджетов штатов по финансированию льготной помощи и 50% административных расходов бюджетов штатов. Расходы по программе льготной медицинской помощи в последние годы значительно выросли, а в будущем ожидается продолжение этого роста.

*Перераспределение доходов*¹⁷⁶. Другой крупный категориальный грант с долевым участием направлен на оказание помощи семьям с низкими доходами. Помощь семьям с детьми-иждивенцами (*Aid to Families with Dependent Children*) началась в 1935 году и в 1997 году была заменена программой блочного гранта, названной Временная помощь нуждающимся семьям (*Temporary Assistance for Needy Families*). Программа помощи семьям с детьми-иждивенцами была совместной программой федерального правительства и штатов, так же как и программа Временной помощи нуждающимся семьям. Штаты управляют программой и устанавливают законодательный порядок оказания помощи. Федеральное правительство финансирует от половины до двух третей соответствующих расхо-

нансированием льготного здравоохранения, которое является программой по здравоохранению, направленной на престарелых. Кроме того, федеральное правительство финансирует министерство здравоохранения, ветеринарные госпитали, а также медицинские исследования и преподавание.

¹⁷⁶ Кроме программ по межправительственной финансовой помощи, направленных на перераспределение доходов, федеральное правительство также занимается управлением и финансированием программы продовольственных карточек, программы «Рывок на Старт», которая предоставляет детям дошкольного возраста из малообеспеченных семей возможность для посещения дошкольных учреждений, грантов «Пергаментный свиток», которые предоставляют финансирование на посещение колледжей для детей из семей с низкими доходами, а так же Программы помощи по предоставлению электричества для домохозяйств с низкими доходами.

дов бюджетов штатов, в зависимости от среднего дохода на душу населения в штате.

ТАБЛИЦА Б.1. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ ОРГАНАМ ВЛАСТИ ШТАТОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ПО ОСНОВНЫМ ВИДАМ РАСХОДНЫХ ПРОГРАММ В ПРОЦЕНТАХ ОТ СОВОКУПНОГО ОБЪЕМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ ЗА ИЗБРАННЫЕ ГОДЫ

Программа	1970	1980	1990	1998
Национальная безопасность	0.1	0.0	0.1	0.0
Энергетика	0.0	0.2	0.1	0.1
Природные богатства и экология	0.6	2.1	1.0	0.6
Управление по охране окружающей среды,	0.3	1.8	0.7	0.4
Сельское хозяйство	0.9	0.2	0.3	0.1
Кредиты на коммерцию и жительство	0.0	0.0	0.0	0.0
Транспорт	7.0	5.2	5.0	3.8
Аэропорты	0.1	0.2	0.3	0.2
Дороги	6.7	3.7	3.7	2.9
Городской общественный транспорт	0.2	1.3	1.0	0.6
Местное и региональное развитие	2.7	2.6	1.3	1.1
Аппалачское региональное развитие	0.3	0.1	0.0	0.0
Блочные гранты местного развития	0.0	1.6	0.7	0.7
Образование, занятость, обучение,	9.7	8.7	6.1	5.3
Социальные услуги	0.0	0.0	0.0	0.0
Компенсирующее обучение для неблагополучных детей	2.2	1.3	1.2	1.1
Программ по улучшению школ	0.1	0.2	0.3	0.2
Двухязычное образование и для иммигрантов	0.0	0.1	0.0	0.0
Помощь пострадавшим районам	0.9	0.2	0.2	0.1
Профессиональное образование и обучение взрослых	0.4	0.3	0.3	0.2
Выплаты штатам за программы поддержки семьи	0.1	0.2	0.1	0.0
Блочные гранты по социальным службам	0.9	1.1	0.7	0.4
Программы по услугам детям и семьям	0.6	0.6	0.7	0.7
Помощь в обучении и нахождении работы	1.4	2.5	0.8	0.5
Содержание библиотек	0.2	0.1	0.0	0.0
Здравоохранение	5.8	6.3	11.5	15.4
Алкогольная и наркотическая зависимость, психическое здоровье	0.2	0.3	0.3	0.3
Гранты штатам на льготную медицину	4.1	5.6	10.7	14.8
Доходное обеспечение	8.8	7.4	9.2	8.6
Выплаты по поддержанию семьи	6.3	2.8	3.2	0.3
Продовольственные талоны	0.8	0.2	0.6	0.5
Детское питание и молоко	0.6	1.4	1.3	1.2
Помощь с жильем	0.7	1.4	2.5	2.9
Выплаты и услуги ветеранам	0.0	0.0	0.0	0.0
Отправление правосудия	0.1	0.2	0.1	0.5
Общее управление	0.7	3.4	0.6	0.3
Финансовая помощь, предоставленная в виде разделения нало- говых доходов между бюджетами различного уровня	36.4	36.6	35.3	35.9

Источник: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 1999.

Следует отметить, что программа льготной медицинской помощи, описанная выше, также имеет своей целью перераспределение доходов. Она предоставляет медицинское обслуживание бедным слоям населения (в особенности детям), лицам в престарелых домах, слепым и инвалидам. До реформирования программы Помощи семьям с детьми-иждивенцами в 1996 году все семьи, получавшие дотации по этой программе, имели право и на средства по программе льготной медицины. На текущий момент штаты обязаны предоставлять льготную медицинскую помощь всем семьям, которые бы получали помощь по программе Помощи семьям с детьми - иждивенцами. Кроме того, в 1997 году была учреждена программа Медицинского страхования детей (*Children's Health Insurance program*), в рамках которой штатам выделяются средства для финансирования медицинского обслуживания детей в семьях, которые получают доход ниже 200 % от федерального стандарта порога бедности (*federal poverty threshold*).

Образование. В 1996 году за счет средств федерального правительства было обеспечено около 10% от расходов на образование, что осуществлялось с помощью целевых субсидий органам власти штатов и муниципалитетов. Федеральная помощь, тем не менее, в первую очередь направлена на финансирование специальных программ для детей из неблагополучных семей, финансирование специальных социальных служб помощи детям и семьям, а также помощь в обучении и устройстве на работу. Основные расходы по начальному, среднему и высшему образованию финансируются органами власти штатов и муниципалитетов самостоятельно.

Транспорт. Федеральное правительство предоставляет гранты органам власти штатов и муниципалитетов на транспортные расходы бюджета, которые включают в себя расходы на содержание аэропортов, дорог и городского общественного транспорта. Почти 80% федерального финансирования субнациональных расходов на транспорт в 1996 году было направлено на дорожное строительство. При этом федеральные средства составили почти 25% расходов бюджетов штатов и муниципалитетов на дорожное строительство. Помощь федерального правительства на дорожное строительство поступает в фонды строительства шоссейных дорог штатов.

Жилищно-коммунальное хозяйство. Федеральные гранты органам власти штатов и муниципалитетов на поддержку жилищно-коммунального хозяйства составили около 70% от соответствующих расходов бюджетов штатов и муниципалитетов. Указанные средства распределяются Департаментом жилищного и городского развития. Почти половина средств

Жилищного департамента направлены на помощь по оплате жилищных услуг населению с низкими доходами и, таким образом, эту программу можно также отнести к программам федерального перераспределения доходов.

Условные блочные гранты

Под условными блочными грантами (conditional block grants) понимаются средства, предоставляемые субнациональным властям на группу расходов в рамках одной функциональной сферы, как то социальное обеспечение или жилищное строительство. При выделении блочных грантов не предъявляются требования к совместному финансированию. Блочные гранты допускают гораздо больше свободы получателей в выборе направлений расходования средств, чем категориальные гранты. Очевидно, что органы власти штатов и муниципалитетов обычно предпочитают блочные гранты из-за большей гибкости в вопросах расходования средств. Кроме того, правила предоставления блочных грантов обычно короче и намного проще, чем для категориальных грантов. Противники блочных грантов указывают, что при предоставлении блочных грантов меньше требований к выполнению федеральных стандартов субнациональными властями, меньше возможности осуществлять контроль за использованием средств гранта, и что эти гранты в гораздо меньшей степени направлены на предоставление помощи низкообеспеченным слоям населения.

За последние тридцать лет отмечается тенденция к переводу финансирования с помощью категориальных грантов в форму блочных грантов. Например, в 1971 году 129 программ, финансируемых с помощью категориальных грантов, – на образование, обеспечение исполнения законодательных требований (law enforcement), местное развитие, городское развитие, профессиональную подготовку рабочей силы и транспорт, – были переведены в 6 программ, финансируемых с помощью блочных грантов. В 1981 году наблюдалась аналогичная ситуация: 57 категориальных программ были переведены в 9 блочных программ. Как уже отмечалось выше, в 1997 году один из крупнейших категориальных грантов с требованием долевого участия – программа Помощи семьям с детьми-иждивенцами – был переведен в блочный грант на финансирование программы Временной помощи нуждающимся семьям.

Гранты общего назначения: разделение налоговых доходов

Программа разделения доходов между бюджетами разного уровня (general revenue sharing) была основана в 1972 году после принятия Акта о финансовой помощи штатам и муниципалитетам. Программа была направлена на предоставление бюджетам штатов и муниципалитетов средств, которые те могли бы использовать по своему усмотрению. В период с 1972 по 1980 годы штаты получали одну треть от общего финансирования, а муниципальные органы власти – оставшиеся две трети. В 1980 году штаты прекратили получение средств по этой программе, а программа, направленная на предоставление помощи муниципальным бюджетам, была закрыта в 1986 году. На данный момент в Соединенных Штатах нет программ выделения субнациональным бюджетам грантов общего назначения.

Налоговые вычеты

Исторически сложилось, что Конгресс позволяет налогоплательщикам исключать большинство уплаченных налогов штатов и муниципалитетов из налогооблагаемой базы при уплате федерального подоходного налога (tax deductions). На данный момент разрешено вычитать (с определенными ограничениями) суммы уплаченные в виде налогов на доходы и налогов на имущество из базы федерального подоходного налога. Налоговые льготы позволяют органам власти штатов и муниципалитетов повышать налоги не увеличивая общий уровень налогового бремени для своего населения. Таким образом, налоговые вычеты фактически являются еще одной формой финансовой помощи федерального правительства органам власти штатов и муниципалитетов.

Необлагаемые налогом проценты по муниципальным облигационным займам

Доходы, полученные по процентным выплатам по облигационным займам органов власти штатов и муниципалитетов не облагаются федеральным налогом на доходы. Это положение оказывает серьезное влияние на размер процентных ставок по заемным средствам, привлекаемым властями штатов и муниципалитетов. В той степени, в которой доходы субнациональных властей, полученные в виде отсутствия необходимости направлять более значительные суммы по процентным выплатам, исполь-

зуются на увеличение финансирования предоставления общественных благ, таких как образование, охрана правопорядка и т.д. , это положение является еще одним инструментом, используемым федеральным правительством для помощи субнациональным властям в финансировании оказания государственных услуг.

Федеральные мандаты

Зачастую федеральное правительство обязывает субнациональные правительства осуществлять определенную деятельность или предоставлять отдельные услуги, которые не всегда оказываются по желанию субнациональных властей. Примером федеральных мандатов могут служить распоряжения удалить асбест из зданий школ, отфильтровывать питьевую воду или обеспечить доступ инвалидов в общественные здания и общественный транспорт. Хотя органы власти штатов и муниципалитетов в большинстве своем поддерживают принятие таких решений, тем не менее они несут существенные расходы, а федеральное правительство иногда не предоставляет средств, необходимых для осуществления этих распоряжений. Наложение Конгрессом такого рода «нефинансируемых расходных мандатов» (unfunded mandates) вызывает много критики.

Угрозы сокращения финансирования

Иногда федеральное правительство угрожает субнациональным властям сократить финансирование, в случае если органы власти штатов или муниципалитетов не будут выполнять постановления Конгресса. Например, в 1974 году Конгресс пожелал, чтобы официальное ограничение предельно допустимой скорости на дорогах было уменьшено до 55 миль в час (полномочия по установлению скоростного режима на дорогах принадлежат властям штатов). Для того, чтобы обеспечить выполнение штатами данного постановления, федеральное правительство предупредило, что сократит на 10% финансирование фондов дорожного строительства штатов в случае, если они не уменьшат предельно допустимую скорость. Другими примерами угроз по снижению финансирования могут служить случаи с разрешением правого поворота на красный свет, а также повышением минимального возраста для продажи алкогольных напитков.

Необходимость в межправительственных трансфертах

Существуют различные мнения по поводу необходимости в межбюджетных трансфертах. Сторонники передачи средств в виде трансфертов указывают на то, что, благодаря предоставлению более высоким уровням власти больших налоговых полномочий и предоставлению более низким уровням правительства больших расходных обязательств, повышается эффективность системы предоставления общественных благ и соблюдается принципы равенства и справедливости. Противники трансфертов усматривают меньшую подотчетность и снижение эффективности предоставления общественных благ в случае, если более низкие уровни власти ограничены в возможности введения собственных налогов, необходимых для финансирования программ, рассчитанных на следование предпочтениям населения. Однако полная децентрализация полномочий по налогообложению и расходованию средств может привести к высокой степени неэффективности и неравенства в бюджетной системе, что может быть исправлено с помощью использования межбюджетных трансфертов.

Балансирование внешних эффектов

Многие государственные услуги вызывают издержки и выгоды, действие которых выходит за границы штатов и муниципалитетов. Например, образование создает положительный внешний эффект (экстерналии), когда получившие образование граждане переселяются в другие регионы страны. Другим примером является случай, когда граждане, путешествующие из зоны ведения одного административно-территориального образования в зону ведения другого, пользуются всеми благами системы шоссейных дорог. Если субнациональные власти не будут принимать в расчет эти положительные внешние эффекты, их расходы будут установлены на более низком уровне. Межбюджетные трансферты могут исправить такого рода неэффективность. По этим же причинам в интересах национальных властей может быть установление единых стандартов оказания государственных услуг, которые влияют на жизнь граждан вне границ определенной юрисдикции. Следовательно, логично, когда на выделение трансфертов наложены определенные условия, которые вынуждают субнациональные власти оказывать государственные услуги с учетом общенациональных стандартов.

Субнациональные власти также могут находиться в конкурентных отношениях друг с другом по поводу привлечения определенных категорий

граждан и предприятий под свою юрисдикцию и созданию неблагоприятных условий для других. Например, поскольку граждане и предприятия достаточно мобильны в рамках американской федерации, власти штатов и муниципалитетов могут с неохотой вводить прогрессивную налоговую систему или общие программы по социальному обеспечению и здравоохранению. В этом случае межправительственные трансферты могут сыграть решающую роль в создании стимулов для субнациональных властей к осуществлению национальных программ перераспределения доходов.

Выравнивание вертикальной бюджетной несбалансированности

Межрегиональная мобильность населения и предприятий оправдывает перераспределение налоговых полномочий в отношении мобильной налоговой базы в пользу органов власти более высокого уровня. В Соединенных Штатах федеральное правительство имеет основные полномочия в областях регулирования налога на доходы физических лиц, налога на доходы предприятий и налога, взимаемого с фонда оплаты труда. Органам власти штатов и муниципалитетов, в основном принадлежат полномочия по регулированию налогов с продаж и налогов на имущество. Кроме того, федеральное правительство может с гораздо большей легкостью изыскать средства на финансирование бюджетного дефицита, чем власти штатов и муниципалитетов. В результате денежные поступления в федеральный бюджет обычно растут быстрее, чем бюджетные доходы штатов и муниципалитетов. С другой стороны, необходимость в предоставлении государственных услуг на уровне штатов и муниципалитетов значительно возросла. В результате этих двух факторов увеличилась степень вертикальной несбалансированности бюджетной системы, т.е. ситуации когда федеральные бюджетные доходы превышают федеральные расходы (за вычетом финансовой помощи другим уровням власти), а бюджетные расходы штатов и муниципалитетов превышают их налоговые поступления. Подобным же образом, ограниченные возможности муниципальных властей по сбору налогов повлекли за собой значительный вертикальный дисбаланс между бюджетами штатов и муниципалитетов. Межбюджетные трансферты направлены на выравнивание этих вертикальных дисбалансов и предоставляют субнациональным властям возможности по повышению объема и качества предоставляемых государственных услуг.

Выравнивание горизонтальной бюджетной несбалансированности

Для Соединенных Штатов Америки характерны существенные различия в возможностях органов власти штатов и муниципалитетов по мобилизации налоговых доходов для финансирования собственных бюджетных расходов. Способность получать доходы определяется как фискальный потенциал властей. Различия в фискальном потенциале особенно заметны среди муниципальных властей в рамках одного штата. Таким образом, административно-территориальные образования с более низкой бюджетной обеспеченностью, для того чтобы обеспечить тот же уровень услуг, что и административно-территориальные образования с более высокой бюджетной обеспеченностью, вынуждены опираться на повышенные налоговые ставки. Кроме того, в разных административно-территориальных образованиях существуют значительные различия в потребности и стоимости некоторых типов общественных благ. Например, некоторые штаты или муниципалитеты могут иметь больше пожилых или низкообеспеченных граждан. Эффективность системы также снижается, когда граждане, принимая решение о выборе места жительства, основываются на горизонтальной бюджетной несбалансированности. Межбюджетные трансферты могут служить выравниванию этого горизонтального неравенства.¹⁷⁷

Программы, рассчитанные на выравнивание вертикальной несбалансированности

Как ранее было сказано ранее, федеральное правительство располагает более высокими налоговыми полномочиями, чем органы власти штатов и муниципалитетов. В то же время, органы власти штатов и муниципалитетов несут ответственность по предоставлению многочисленных государственных услуг. При сопоставлении этих двух факторов возникает вертикальный дисбаланс между тремя уровнями правительства.

В 1972 году для выравнивания вертикальной несбалансированности была учреждена программа Общего разделения доходов, однако в 1986 году эта программа была свернута. Программа Общего разделения доходов являлась единственной программой в Соединенных Штатах, которая глав-

¹⁷⁷ Необходимо обратить внимание на то, что некоторые экономисты указывают, что трансферты, направленные на выравнивание горизонтальных дисбалансов, не эффективны, поскольку в результате люди остаются жить в менее продуктивных регионах.

ной своей целью ставила выравнивание вертикальной несбалансированности бюджетной системы.¹⁷⁸ Эта программа предоставляла нецелевые средства бюджетам штатов и муниципалитетов, которыми они могли распоряжаться на свое усмотрение. Для определения объема финансирования бюджета отдельного штата использовались две формулы. Формула Палаты Представителей была основана на общей численности населения, численности городского населения, доходов на душу населения (финансовая помощь зависела обратно пропорционально от этого фактора), поступлений налогов штатов на доходы и их налоговых усилий.¹⁷⁹ Формула Сената была основана на численности населения, доходов на душу населения (учитывались обратно пропорционально), и налоговых усилий. Штат получал трансферт, рассчитанный по той формуле, в результате применения которой предоставлялся больший объем средств. Формула, использовавшаяся для определения объема финансирования муниципальных органов управления, была основана на показателях численности населения, доходов на душу населения (учитывались обратно пропорционально) и налоговых усилий. В период с 1972 по 1980 год штаты получали одну треть от всех распределяемых средств, а муниципальные органы власти получали две трети общего объема такой финансовой помощи. В 1980 году штаты были исключены из этой программы, и все трансферты поступали муниципальным бюджетам. В 1986 году программа, направленная на финансирование муниципальных властей, также была свернута.

В настоящее время не существует программы, которая была бы направлена исключительно на выравнивание вертикальной несбалансированности. Однако вся существующая система категориальных грантов и условных блочных грантов со стороны федерального правительства органам власти штатов и муниципалитетов и со стороны органов власти штатов органам власти муниципалитетов может рассматриваться, отчасти, как система выравнивания вертикальной несбалансированности. В то время, как официально для выделения этих грантов существуют иные обоснования (такие, как желание органов власти принять общенациональные стандарты и выравнивание горизонтальных дисбалансов), само их существование вызвано наличием вертикальной несбалансированности бюджетной системы.

¹⁷⁸ Для более детального описания программы Общего разделения доходов смотри Agonson and Hilley (1986), стр. 56-58.

¹⁷⁹ «Налоговые усилия» измеряется как соотношение общих налоговых доходов к личным доходам населения.

Программы, рассчитанные на выравнивание горизонтальной несбалансированности

Горизонтальная несбалансированность бюджетной системы возникает в случае, когда органы власти штатов и муниципалитетов имеют неравные возможности предоставлять государственные услуги. Эти отличия возникают в результате различных фискальных возможностей и расходных потребностей. Степень горизонтальной несбалансированности велика как на уровне штатов, так и муниципалитетов. Муниципальные органы власти несут ответственность за большинство предоставляемых услуг, но они ограничены в возможностях по сбору доходов. Основным источником их доходов, налог на имущество, неравномерно распределен как внутри отдельного штата, так и от штата к штату. Зависимость от этого источника доходов приводит к значительным горизонтальным дисбалансам.¹⁸⁰ Поэтому штаты предоставляют значительные средства в форме субсидий для того, чтобы выровнять эти дисбалансы. Как было описано в Разделе В, реальная межправительственная помощь на душу населения со стороны органов власти штатов муниципальным органам власти с течением лет значительно выросла.

Так же, как и в случае с вертикальной несбалансированностью, на сегодняшний момент не существует программы, направленной исключительно на проблемы выравнивания горизонтальной несбалансированности. Программа Общего разделения доходов, обсуждавшаяся в предыдущем разделе, более не существующая, была направлена на выравнивание горизонтальной несбалансированности. Как было описано выше, формулы, используемые для определения объема трансфертов, имели выравнивающие компоненты, такие как налоговый потенциал, доходы на душу населения, численность городского населения и объемы сборов налогов на доходы. В настоящее время задачи межбюджетного выравнивания отчасти решаются с помощью системы категориальных и условных блочных грантов. Многие из этих грантов имеют выравнивающий компонент в том, что их распределение основано на критериях, таких как доходы на душу населения и налоговые усилия, но при этом необходимо подчеркнуть отсутствие общей программы горизонтального выравнивания.

¹⁸⁰ Данные неравенства между муниципальными органами власти привели к тому, что более бедные регионы подали иски в суд на штаты. Школьные районы в ряде штатов выиграли дела в суде, утверждая, что если штат несет ответственность за создание системы местного управления, он несет ответственность за решение проблем неравенства с помощью перераспределительной функции налоговой основы. См. более детальное исследование этого вопроса в J. Stonecash (1998), стр. 77-78.

Гармонизация налогов и налоговых сборов

В Соединенных Штатах федеральное правительство и правительства штатов достаточно независимы в своих налоговых полномочиях. В то время, как федеральное правительство является главным действующим лицом в сборе налоговых доходов, конституция Соединенных Штатов позволяет властям штатов вводить любые типы налогов, за исключением импортных и экспортных пошлин и пошлин на тоннаж. Таким образом, штаты получают значительную часть своих доходов с помощью введения налогов на доходы физических и юридических лиц, налогов с продаж, налогов на имущество и налогов на фонд оплаты труда. Тем не менее, существуют огромные различия от штата к штату в типах налогов, которые они взимают. Например, некоторые штаты не имеют налогов на доходы физических лиц и налогов с продаж, а взимают только налоги на имущество и налоги на фонд оплаты труда. Другие штаты, наоборот, в первую очередь формируют свои бюджетные доходы с помощью налогов на доходы физических лиц и налогов с продаж.

Основным источником доходов федерального бюджета являются налоги на доходы физических лиц и налоги на фонд оплаты труда. В совокупности эти два налога составляют приблизительно 80 процентов всех федеральных налоговых доходов. Налоги на фонд оплаты труда используются в основном на финансирование социального страхования и расходы по программе льготного здравоохранения.¹⁸¹ Вторым крупнейшим источником налоговых доходов служит налог на доходы предприятий, который составляет приблизительно 12% федеральных налоговых доходов. Стоит отметить, что федеральное правительство не взимает налога с продаж, в отличие от органов власти штатов и муниципалитетов, для которых основным источником налоговых доходов являются налоги с продаж и налоги на имущество, поступления которых составляют более 40% их общих доходов. Налоги на доходы физических лиц формируют около 15% налоговых по-

¹⁸¹ Программа страхования престарелых, оставшихся без кормильца, и инвалидов является самой крупной программой социального страхования в Соединенных Штатах. Второй по величине является программа льготной медицины. Финансированием обеих программ и их управлением занимается федеральное правительство, и обе эти программы обеспечивают страхование и перераспределение доходов. Программа страхования престарелых, оставшихся без кормильца и инвалидов финансируется из налога на заработную плату, который разделяется между работниками и работодателями. В программе льготной медицины больничные расходы финансируются из налога на заработную плату.

ступлений в бюджеты штатов и муниципалитетов. Кроме того, трансферты от федерального правительства составляют около 20% бюджетных доходов штатов и муниципалитетов.

Законное и конституционное право федерального правительства и органов власти штатов и муниципалитетов вводить налоги независимо друг от друга означает, что проблема гармонизации налогов может оказаться одной из наиболее существенных проблем в Соединенных Штатах. Без гармонизации административные и исполнительные затраты оказываются выше – например, в случае, когда федеральное правительство и правительства на уровне штатов и муниципалитетов взимают налоги с одной и той же базы. Эти расходы непропорционально растут, когда каждый уровень власти предоставляет различные налоговые льготы, кредиты, освобождения, тем самым создавая различия в налоговой базе. Кроме того, могут возникнуть проблемы налоговой конкуренции между штатами, когда они будут взимать собственные налоги с мобильных баз, таких как личные доходы и доходы предприятий. Такого рода проблемы могут быть решены в случае передачи полномочий по определению налоговой базы в исключительное ведение одного уровня государственной власти либо путем разработки единой системы налоговой гармонизации и сбора налогов.

Несмотря на потенциальные проблемы, которые могут возникнуть, когда оба уровня государственной власти имеют доступ к широкому набору налоговых инструментов, в Соединенных Штатах не существует системы налоговой гармонизации. В отношении системы сбора налогов, на уровне штатов и муниципалитетов встречаются несущественные нормы, регулирующие эти процессы. В частности, в некоторых штатах правительство штата собирает средства налогов с продаж и/или налогов на доходы и отчисляет часть поступлений муниципальным органам власти.

Поскольку федеральное правительство не взимает универсального налога с продаж, а полномочия по взиманию налога на имущество полностью переданы в компетенцию органов власти штатов и муниципалитетов, вопрос о гармонизации в Соединенных Штатах имеет большое значение только в отношении налогов на доходы физических лиц и предприятий, хотя налог на доходы предприятий сравнительно незначителен для бюджетов штатов. Как было описано выше, федеральное правительство и органы власти штатов и муниципалитетов взимают налог на доходы физических лиц и налог на доходы предприятий независимо друг от друга. Таким образом, возможны существенные административные и исполнительские расходы, которых можно было бы избежать, если бы существовала система нало-

говой гармонизации. Примером может служить Канада, где правила налоговой гармонизации применяются в большинстве провинций.

В отношении налогов с продаж вопрос налоговой гармонизации станет особенно важным, если федеральное правительство решит принять универсальный налог с продаж – такой, как налог на добавленную стоимость. Если это случится, гармонизация была бы желательна как по соображениям администрирования, так и исполнения, поскольку необходимы какого-то рода договоренности в согласовании порядка взимания косвенных налогов на обоих уровнях правительства. Однако можно представить себе, какой непосильной окажется задача убедить 50 штатов прийти к единой налоговой системе при таком сильном различии в их политике относительно взимания налогов с продаж.

Хотя налоги на фонд оплаты труда взимаются обоими уровнями правительства, проблема налоговой гармонизации здесь не так важна, как, например, в случае с налогом на доходы физических лиц. Причиной этому является то, что налоги с заработной платы взимаются по плоской шкале, и при этом фонд оплаты труда считается налоговой базой. Таким образом, административные и исполнительные расходы остаются низкими, и администрирование и сбор на уровне одного правительства в случае с налогом на фонд оплаты труда оказываются не таким важным фактором.

Г. Анализ

1. Экономические аспекты

Существует большое количество теоретической литературы, исследующей оптимальные отношения между уровнями государственной власти внутри одной федерации. На практике однако не существует определенного согласия в том, как же должны выглядеть идеальные отношения. Многое зависит от того, насколько федеральная система в конкретной стране укладывается в рамки теоретических предпосылок. Так предметом дискуссий остается вопрос, какая система выказывает большую экономическую эффективность: система с высокой степенью централизации или же децентрализации. Фактор серьезных различий, существующих между отдельными штатами США в еще большей степени усложняет предмет дискуссий: федеральная система США состоит из 1-го федерального правительства, правительств 50-ти штатов и более 87 тысяч местных администраций. Штаты могут быть очень большими и очень маленькими по территории. Некото-

рые штаты взимают налог на доходы физических лиц и налог с продаж, а некоторые нет. Некоторые штаты передают полномочия по финансированию важных статей расходов местным администрациям, а другие этого не практикуют. Некоторые штаты в большой степени зависимы от трансфертов федерального правительства, а некоторые нет. Эти различия от штата к штату объясняются историческими факторами, а так же эволюционирующими представлениями о роли государства в экономике. Поэтому, вместо того, чтобы тем или иным способом выяснять, является ли действующая система межбюджетных отношений в Соединенных Штатах идеальной, мы обсудим некоторые теоретические аспекты литературы по федерализму в свете опыта Соединенных Штатов.

1. Влияние на экономическую эффективность

Обычно считается, что национальные общественные блага и услуги должны предоставляться и финансироваться федеральным правительством. Под национальными общественными благами и услугами понимаются такие блага, по которым все жители страны получают определенные выгоды и несут издержки. Правило о передаче полномочий по предоставлению национальных общественных благ федеральному правительству последовательно соблюдается в Соединенных Штатах. Федеральное правительство несет ответственность в таких «общенациональных» областях, как национальная безопасность, энергетика, денежно-кредитная политика, международная торговля и почтовые услуги. Гораздо более часто обсуждается вопрос, должны ли субнациональные власти нести ответственность за предоставление субнациональных общественных благ, то есть тех благ, от которых получает выгоды в основном население конкретной юрисдикции. Знаменитая теорема фискального федерализма, известная как Гипотеза Тиббу¹⁸², говорит в пользу децентрализованного предоставления благ и услуг, поскольку конкуренция властей на субнациональном уровне обеспечивает гражданам в конкретной юрисдикции получение общественных благ и услуг, которые в наибольшей степени отвечают их предпочтениям. Децентрализация осуществления расходов и сбора доходов также увеличивает подотчетность властей перед избирателями, когда тот уровень правительства, который отвечает за предоставление общественных благ, также отвечает за финансирование этих общественных благ и услуг. Однако следует

¹⁸² С. Tiebout (1956), «A Pure Theory of Local Expenditure», *Journal of Political Economy*, 64, 416-24.

помнить о двух ключевых предпосылках гипотезы Тиббу о том, что, во-первых, граждане должны быть мобильны, так чтобы они могли легко менять место жительства в соответствии с различиями в предоставлении и финансировании общественных благ, а во-вторых, что не возникает перелив выгод от юрисдикции к юрисдикции. Первое предположение, в долгосрочной перспективе, скорее всего, сохранится в Соединенных Штатах благодаря отсутствию языковых и культурных барьеров и отсутствию ограничений по найму граждан из других юрисдикций. В краткосрочной перспективе, миграция населения из одной юрисдикции в другую может оказаться дорогостоящей в плане поиска нового места работы, продажи жилья и тому подобное. Следовательно, граждане в долгосрочной перспективе скорее будут перемещаться в юрисдикции, которые имеют наиболее удовлетворяющее предпочтениям граждан сочетание государственных расходов и налогов. Второе предположение об отсутствии перелива выгод от юрисдикции к юрисдикции вряд ли оправдывается, но степень достоверности этого утверждения можно оспаривать. Многие общественные блага и услуги могут приносить пользу или требовать осуществления расходов, которые выходят за рамки штатов и муниципалитетов. Перелив выгод (или экстерналии) может принимать различные формы. Например, шоссе и дороги могут приносить пользу гражданам, находящимся вне границ штата или местности. Аналогично образование может приносить пользу гражданам других юрисдикций как напрямую, если они, например, посещают университет в конкретном штате, или опосредованно, если они перемещаются в другую юрисдикцию, унося с собой полученные навыки. Внешние эффекты также возникают, когда граждане перемещаются в другую юрисдикцию, преследуя выгоды от общих программ здравоохранения или социального обеспечения. Подобные замечания можно сделать и по поводу налогообложения. Органы власти штатов и муниципалитетов могут соревноваться в привлечении граждан или предприятий, предлагая им более низкие налоговые ставки. Они предпринимают такие шаги, не принимая во внимание влияния от такого рода налоговых поощрений на благосостояние граждан в других юрисдикциях. Когда существуют подобного рода внешние эффекты, имеет смысл ввести более централизованный контроль за предоставлением общественных благ и налогообложением.

Предоставление на субнациональном уровне общественных благ в Соединенных Штатах носит относительно децентрализованный характер. Органы власти штатов и муниципалитетов предоставляют многие общественные блага, и у них существует довольно большая свобода в выработке

деталей в различных расходных программах. Хотя федеральное правительство выдвигает органам власти штатов и местным администрациям условия по многим программам субсидий, Соединенные Штаты придерживаются общего принципа суверенитета штатов в предоставлении общественных благ на субнациональном уровне. С другой стороны, можно увеличить степень эффективности в тех областях предоставления общественных благ, издержки и выгоды по которым несет население конкретной юрисдикции.

Возвращаясь к сбору доходов, как мы видели в Разделе Б, в Соединенных Штатах существуют крупные вертикальные дисбалансы и, поэтому, сбор доходов гораздо более централизован в Соединенных Штатах, чем система распределения расходов. Это действительно так, несмотря на тот факт, что штаты имеют возможность взимать большинство основных налогов. Вопрос, является ли такая ситуация более эффективной, чем та, при которой штаты имеют большие полномочия по сбору доходов, остается открытым. Безусловно, тот факт, что власти штатов и местные администрации ответственны за предоставление различных общественных благ своим гражданам, но лишь частично являются ответственными за финансирование, уменьшает их подотчетность. Верно и то, однако, что затраты на администрирование снижаются, если налоговые полномочия переходят центральному правительству. Так же важно отметить, что в Соединенных Штатах граждане и предприятия в достаточной степени мобильны, и что не существует договоренностей по налоговой гармонизации. Два этих пункта означают, что налоговая конкуренция между органами власти штатов и местными администрациями является довольно важным фактором в Соединенных Штатах. Особенно это важно при рассмотрении перераспределительной роли налоговой и бюджетной системы. Если какой-либо штат пожелает увеличить перераспределительную роль своей налоговой системы, скорее всего, он обнаружит, что существуют граждане с высокими доходами, уезжающие из штата, и граждане с низкими доходами, переезжающие в штат из других штатов. В результате, можно говорить, что по причинам конкуренции в администрировании налогов и обеспечении исполнения налогового законодательства, эффективность налоговой системы в Соединенных Штатах находится на высоком уровне, поскольку федеральное правительство имеет более высокие полномочия по сбору доходов, чем органы власти более низкого уровня.

2. Влияние на справедливость

Как уже упоминалось выше, в Соединенных Штатах существует относительно децентрализованная система распределения расходных положений. Это справедливо даже для программ перераспределения доходов, таких как бывшая программа Помощи семьям с детьми-иждивенцами, нынешняя программа Временной помощи нуждающимся семьям и Программа медицинской помощи. Двумя важными исключениями являются программы Продуктовых талонов и программа Льготной медицины, которые являются исключительно федеральными. При финансировании программ перераспределения федеральное правительство ставит определенные условия властям штатов. Тем не менее, у штатов остается довольно много свободы для планирования конкретного вида расходной программы, которая обеспечивает гражданам, находящимся в различных штатах, различную степень доступа к государственным услугам. Некоторые критики указывают, что это недостаточно справедливо и должно быть исправлено федеральным правительством путем принятия на себя большей ответственности при составлении и осуществлении программ перераспределения доходов. С другой стороны, сторонники действующей системы отстаивают данное положение, отмечая, что достижение большей степени равномерности предоставления благ уменьшает эффективность в отдельных штатах по предоставлению именно тех услуг, которые отвечают предпочтениям их населения.

С точки зрения системы распределения налоговых полномочий, как мы уже отмечали выше, федеральное правительство Соединенных Штатов играет главенствующую роль во взыскании перераспределительных налогов, таких как налог на доходы физических лиц. Это приводит к достижению большой перераспределительной роли налоговой системы, поскольку большие полномочия федерального правительства уменьшают возможность штатов конкурировать между собой в получении мобильной налоговой базы. Однако это не приводит к полному исчезновению налоговой конкуренции, поскольку штаты все же имеют возможность определять состав базы собственного налога на доходы физических лиц.

Термин «перераспределение доходов» относится не только к перераспределению доходов между отдельными индивидуумами, но также применим и к перераспределению доходов между бюджетами штатов и местных администраций. Вопрос о том, должно ли федеральное правительство оказывать влияние на перераспределение экономической деятельности между штатами, очень часто оказывается камнем преткновения в Соединенных

Штатах. Поскольку штаты различаются в своих возможностях по предоставлению общественных благ, индивидуумы, оказавшиеся в одинаковых обстоятельствах, неизбежно будут получать различное качество государственных услуг от штата к штату. Те, кто стоит на защите перераспределения ресурсов между штатами, утверждают, что все индивидуумы с одинаковым экономическим положением на территории всей федерации должны иметь равный доступ к одинаковым общественным благам при одинаковом налоговом бремени. Именно те, кто так утверждает, отстаивают сильную позицию федерального правительства по отношению к перераспределению ресурсов между штатами. Однако данная позиция имеет сравнительно мало влияния на формирование межбюджетных трансфертов в США. Как мы уже отмечали в предыдущих разделах, в США не существует отдельной системы межбюджетного выравнивания. Однако, в системе финансовой помощи всегда присутствуют выравнивающие компоненты. Противники процесса перераспределения ресурсов между штатами указывают, что федеральное правительство должно относиться к отдельным штатам по «принципу справедливости», т.е. объем оказанных в штате государственных услуг должен соответствовать сумме полученных его бюджетом налоговых доходов. В этом смысле межрегиональное перераспределение ресурсов увеличивает степень неравенства и неэффективности в геометрической прогрессии, т.к. поощряет низкообеспеченных индивидуумов оставаться в низкообеспеченных регионах.

2. Политические аспекты

1. Влияние на стабильность

Процесс осуществления межбюджетных отношений и строение бюджетной системы в Соединенных Штатах всегда являются одновременно стабилизационным фактором и постоянным источником конфликтов.

Области консенсуса

Отсутствие межбюджетного выравнивания. Одна из немногих областей, в которой существует консенсус между уровнями государственной власти, это отношение к общей программе межбюджетного выравнивания. Такой программы не существует, и в ближайшее время ее учреждение не планируется. США в этой области является исключением из ряда федеративных государств. Притом, что форма и порядок применения выравнивающих трансфертов различаются от федерации к федерации, необходимо

отметить, что все государства с федеративной формой государственного устройства применяют тот или иной тип системы выравнивающих трансфертов. Отсутствие такого рода системы в Соединенных Штатах нельзя отнести к отсутствию необходимости такой системы вследствие низкой степени горизонтальной бюджетной несбалансированности. На самом деле, в США горизонтальная несбалансированность между штатами ничуть не ниже, чем между провинциями в Канаде.¹⁸³ Объяснением отсутствия программы выравнивания могут оказаться культурные факторы, которые мы опишем ниже.

1. Спорные области

Задачи осуществления федеральных бюджетных расходов. В США не существует общего мнения по поводу того, является ли межрегиональное перераспределение экономической деятельности одной из задач системы федеральных трансфертов, или такого рода перераспределение является непреднамеренным побочным эффектом решений, принятых из иных соображений.¹⁸⁴ Из существующих дискуссий возможно выделить три различные точки зрения на роль федеральной финансовой помощи.

Базой одной из политических концепций о роли федеральной финансовой помощи является мнение, что федеральные трансферты должны быть нейтральными для всех штатов. Другими словами, каждый штат должен получать в виде финансовой помощи сумму, приблизительно равную его взносу в федеральный бюджет. По этой концепции роль федерального правительства сводится к управлению унифицированной налоговой системой, но не к перераспределению собранных ресурсов через систему федеральной финансовой помощи.

В основе другой концепции лежит еще один взгляд на роль федеральной финансовой помощи. В соответствии с ним система федеральных трансфертов должна быть рассчитана на перераспределение средств между штатами. Данная концепция предписывает федеральному правительству использовать средства, получаемые от штатов с высокими доходами на душу населения или с более развитой экономикой, на финансирование таких

¹⁸³ Ronald L. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1999), 11.

¹⁸⁴ Herman B. Leonard, Jay H. Walder, and Josй A. Acevedo, *The Federal Budget and the States: Fiscal Year 1998* (Cambridge, Mass., U.S.A.: Taubman Center for State and Local Government, 1999), 17.

программ в других штатах, которые в противном случае те были бы не в состоянии финансировать за счет собственных доходных источников.

В основе третьей концепции о роли федеральной финансовой помощи лежит представление о том, что чистое перераспределение бюджетных средств и экономической деятельности между штатами позволительно лишь в том случае, если такое перераспределение является *непреднамеренным побочным эффектом* отдельных программ финансовой помощи, направленных на достижение иных задач федерального правительства. Сторонники этой концепции утверждают, что расходные программы на всех уровнях должны финансироваться с помощью мобилизации средств в рамках единой налоговой системы, однако расходы на финансирование программ должны осуществляться на территориях, где необходим данный вид экономической деятельности, или где такая деятельность может быть осуществлена с максимальной эффективностью. Таким образом, расходы на финансирование программ не должны принимать во внимание цели перераспределения доходов.

В настоящее время не существует консенсуса относительно целей федеральных трансфертов, поэтому неудивительно, что существуют опасения, получают ли конкретные штаты «справедливую» часть федеральных расходов или не платят ли они в федеральный бюджет более высокую по сравнению со «справедливым» уровнем долю налоговых отчислений. К этой проблеме постоянно возвращаются в политических дебатах на федеральном уровне. А поскольку участники политических дебатов имеют различные взгляды на задачи системы, различается и их оценка того, что же называть «справедливым» уровнем. В качестве примера можно привести политические трудности, возникшие во время планирования новой системы социального обеспечения взамен программы Помощи семьям с детьми-иждивенцами.

Программа Помощи семьям с детьми-иждивенцами, изначально являвшаяся программой, финансировавшейся с помощью категориальных грантов, в 1996 году была видоизменена в программу, финансирование которой осуществляется с помощью блочных грантов, и переименована в программу Временной помощи нуждающимся семьям. В соответствии с новой концепцией этой программы штатам предоставлялась практически полная свобода в установлении правил расходования средств в рамках программы. Это оставляло сравнительно мало степеней свободы для принятия решений на федеральном уровне, за исключением перераспределения федеральной финансовой помощи между штатами. Следовательно, одним из

наиболее сложных вопросов в планировании правил функционирования программы Временной помощи нуждающимся семьям оказался вопрос разработки «справедливой формулы» распределения федеральных грантов.

Некоторые из наиболее богатых штатов утверждали, что в целях достижения справедливости необходимо основывать распределения средств на опыте прошлых лет. В соответствии со старой версией программы (Помощь семьям с детьми- иждивенцами) расходы штатов на ее осуществление подлежали совместному финансированию с помощью федеральных трансфертов, что стимулировало власти штатов вкладывать больше средств в осуществление программы. Если бы блочные гранты в рамках новой программы распределялись на основании фактической структуры распределения средств между штатами в предыдущие годы, то штаты, которые ранее за счет собственных расходов получали больший объем федеральной финансовой помощи, продолжали бы получать более высокие ее объемы. Такое положение дел сохранилось бы, даже если бы они постепенно сократили размер собственных расходов на осуществление программы.

Многие штаты с более низкой бюджетной обеспеченностью оказались приверженными другой точке зрения по вопросу справедливости распределения федеральных средств. В определенный момент группа из тридцати сенаторов из штатов «Солнечного пояса» предложила формулу распределения, в соответствии которой распределение грантов обосновывалось бы с учетом факторов уровня детской бедности и размера штата. В соответствии с этой формулой более значительные суммы направлялось в южные штаты и штаты с более низкой численностью населения. Штаты с высоким уровнем бюджетной обеспеченности, которые имели возможность осуществлять расходы по программе Помощи семьям с детьми-иждивенцами за счет собственных источников, в такой ситуации ощутили бы значительное сокращение федеральных трансфертов.

В итоге был найден компромисс, предусматривающий наличие переходных положений. Как нам показывает пример с дебатами вокруг программы Временной помощи нуждающимся семьям, в условиях отсутствия политического согласия о задачах федеральной финансовой помощи, определение критерия «справедливости» формулы распределения помощи следует искать с учетом специфики конкретной программы и целей ее осуществления.

Однако причиной возникновения как проблемы разработки критерия «справедливости» формулы распределения трансфертов, так и отсутствия консенсуса относительно общих задач, которые должна решать система

финансовой помощи, является тот факт, что система финансовой помощи в США по своей природе никак не координируется. Поскольку зачастую такая система не рассматривается как единое целое, а решение задач по определению критерия «справедливости» и целей трансфертов происходит каждый раз от программы к программе, то споры относительно регулирования каждой программы усложняются неверным пониманием реальных эффектов перераспределения, которые влекут за собой федеральные трансферты. Например, в кругу как обычных граждан, так и высших должностных лиц, часто встречается мнение, что крупные города на северо-востоке и регионы Великих Озер получают выгоду от федеральных трансфертов, поскольку там выделяются более высокие социальные пособия. Однако на самом деле штаты северо-восточного региона и в районе Великих Озер являются чистыми донорами федерального бюджета, в то время как многие штаты Солнечного пояса и западные штаты являются чистыми реципиентами федеральных средств.¹⁸⁵

Нефинансируемые расходные мандаты. Расходный мандат – это общий термин, используемый для различных инструментов, используемых федеральным правительством для регулирования бюджетных расходов органов власти штатов и местных администраций.¹⁸⁶ К проблеме фискального федерализма имеют отношение четыре типа инструментов такого рода. Во-первых, это условия осуществления конкретных программ, которые сопровождают выделение условных трансфертов. Эти требования, которыми обуславливаются основные программы распределения финансовой помощи, требуют значительных финансовых и политических действий со стороны органов власти штатов и муниципалитетов. Как мы уже отмечали, хотя технически для органов власти штатов и муниципалитетов возможно не участвовать в программе и, тем самым, не выполнять эти условия, однако такое неучастие практически невозможно в отношении основных федеральных программ. Еще труднее уклониться от следующих двух типов мандатов.

Вторым типом расходного мандата являются «перекрестные санкции» (*crossover sanctions*). Они увязывают выполнение условий при финансировании малых программ с дальнейшим получением средств по более крупным расходным программам. Например, при действии такого мандата мо-

¹⁸⁵ Там же, 2-3.

¹⁸⁶ Paul I. Posner, *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?* (Washington: Georgetown University Press, 1998), 4, 13.

жет быть сокращено или полностью приостановлено федеральное финансирование на строительство шоссежных дорог, если в штате не соблюдается требование, ограничивающее продажу алкоголя лицам, не достигшим 21 года.

В-третьих, существуют «диагональные требования» (*cross-cutting requirements*), которые сопровождают выделение многих трансфертов. В техническом плане, такие требования представляют собой условия, которые фактически являются условиями выделения трансферта. Однако, области действия диагональных требований оказываются такими, что для субнациональных властей оказывается невозможным их обойти. Условие, когда выделение федерального финансирования строительства любого объекта на территории штата зависит от того, насколько данный объект будет доступен для инвалидов, является такого рода мандатом диагонального типа.

В-четвертых, в США существуют прямые указания по осуществлению тех или иных видов расходов бюджетов штатов. Среди всех расходных мандатов они рассматриваются как наиболее обязательные для исполнения властями штатов. Такие мандаты включают в себя указания федерального правительства в области расходной политики либо конкретных расходных программ, которые должны финансироваться из бюджетов штатов и муниципалитетов. Как правило, невыполнение таких расходных мандатов влечет за собой уголовную или административную ответственность представителей субнациональных властей. Примером таких мандатов могут служить федеральные стандарты труда и охраны окружающей среды.

Чиновники на уровне штатов и муниципалитетов выступают против мандатов по трем основным причинам.¹⁸⁷ Во-первых, они указывают, что федеральные мандаты нарушают их планы по выполнению приоритетных задач, так как обуславливают получение средств выполнением приоритетов федеральных властей. Они указывают, что вследствие ослабления возможности субнациональных властей по действиям в соответствии с предпочтениями избирателей происходит ослабление политической жизнеспособности субнациональных властей. Во-вторых, введение расходных мандатов приводит к возникновению сложностей нефискального характера: субнациональные власти указывают на тот факт, что при постоянных требованиях об исполнении расходных мандатов происходит снижение уровня собственной инициативы субнациональных властей, что приводит к отсутствию желания проводить эксперименты в области инновационных подхо-

¹⁸⁷ Там же, 6.

дов к решению задач на субнациональном уровне. В-третьих, по указанию противников мандатов, последние являются причиной снижения подотчетности властей перед избирателями: поскольку мандаты являются нефинансируемыми, федеральные законодатели могут свободно обещать избирателям выгоды, связанные с наложением мандата, но при этом отсутствует достаточный уровень политической ответственности за неисполнение этих обещаний.

Сторонники мандатов, в свою очередь, опираются на следующие четыре аргумента. Во-первых, как они утверждают, власти штатов, если их оставить полностью независимыми, будут выделять неадекватные уровни финансирования на решение задач, которые обозначены как национальные приоритеты. Поэтому они считают крайне важным приоритет федерального правительства в таких областях, как помощь инвалидам или защита окружающей среды. Во-вторых, экономисты указывают, что действия федерального правительства необходимы вследствие существования эффектов перелива (*spill-over effects*). Федеральное регулирование в некоторых областях не дает штатам возможности переводить средства из таких областей, как высшее образование или защита окружающей среды на другие нужды. В-третьих, сторонниками мандатов указывается на необходимость создания в США национальной системы регулирования корпоративной деятельности. Не менее необходимым является федеральное регулирование предотвращения «торговли местом регистрации» со стороны корпораций. В-четвертых, указывается, что США стали национальным сообществом, где граждане ожидают, что все общественные услуги и блага находятся на одинаковом уровне. Приводится довод, что только федеральное правительство может справиться с выравниванием различий в уровне предоставления государственных услуг.

Массированное использование федеральных мандатов началось в 1960-ых годах и продолжалось в 1970-ых. Администрация Рейгана несколько исправила положение с нефинансируемыми мандатами в 1980-ых, когда потребовало, чтобы все исполнительные директивы первоначально проходили проверку на соотношение затрат и выгод. Однако количество мандатов, наложенных Конгрессом, продолжало расти, и рост федеральных требований о финансировании, связанный с рецессией начала 1990-ых годов, привел к протестам со стороны органов власти штатов и муниципалитетов против нефинансируемых мандатов. Национальный день нефинансируемых мандатов, впервые проведенный 23 октября 1993 года, обратил на себя особое внимание прессы.

Федеральные органы законодательной власти отреагировали на протест штатов и муниципалитетов путем принятия Акта о пересмотре нефинансируемых мандатов от 1995 года. В соответствии с Актом некоторые мандаты были отменены, а новые мандаты были модифицированы.¹⁸⁸ Однако Акт касался только одного из четырех типов мандатов, о которых мы говорили выше, а именно прямых указаний по поводу осуществления финансирования. В будущем можно ожидать новых политических споров по проблемам нефинансируемых расходных мандатов.¹⁸⁹

Способность адаптироваться к изменениям

Система фискальных трансфертов США показала себя как гибкая, и готовая адаптироваться к меняющимся обстоятельствам. Как мы уже отмечали, схема связей между законодателями, администраторами и исполнителями на всех трех уровнях органов власти создает недостаточно управляемую, но при этом гибкую, систему. Федеральный Конгресс как место лоббирования собственных интересов агентами органов власти штатов и муниципалитетов способен учитывать в процессе принятия решений точки зрения субнациональных властей.

Децентрализованный характер федерализма в США всегда позволял изменять во времени степень централизации процесса принятия решений, как в области законотворчества, так и административной власти. Периоды с большей централизацией процесса принятия решений, как, например, во время Великой Депрессии или Второй Мировой Войны, чередовались с периодами большей законотворческой и фискальной децентрализации, как например, период начала 1980-ых годов. Такого рода гибкость была обеспечена конституционным положением об обширных областях совместного ведения.

2. Вопросы прозрачности и подотчетности

Сложная и ничем не регулируемая система межбюджетных трансфертов характеризуется низкими уровнями прозрачности и подотчетности. Однако, поскольку власти в США всегда были обеспокоены выполнением принципа финансовой ответственности, подотчетность всегда достигалась путем обширного использования условных грантов.

Выгодой от систематического использования условных грантов является также относительно высокая степень прозрачности системы. Хотя си-

¹⁸⁸ Там же, 206.

¹⁸⁹ Там же, 204.

система межправительственных отношений в Соединенных Штатах составлена по достаточно сложной схеме, та важность, которая придается принципу финансовой ответственности, означает, что граждане способны идентифицировать институт власти, который несет ответственность за принятие решений. В отличие от федеративных государств с относительно закрытыми системами межправительственных отношений, для которых характерен исполнительный федерализм, обсуждения, «открытые для всех», имеющие место в Конгрессе США, являются признаком сравнительно свободной системы.

3. Политическая культура

Общество в Соединенных Штатах Америки характеризуется относительной однородностью, а процесс межбюджетных отношений и лишь отражает и усиливает эту характеристику.

В конечном счете, культурная однородность отражается (и усиливается) в системе условных трансфертов. Федеральное правительство оказалось способным использовать механизм условных трансфертов для создания относительно единообразного набора программ и услуг на всей территории страны. В то время, как штатам и муниципалитетам оставлена некоторая независимость в отношении осуществления некоторых программ, общим принципом остается поддержка единых стандартов предоставления государственных услуг по всей федерации.

Политическая культура в Соединенных Штатах всегда описывается, как позволяющая всем заинтересованным сторонам участвовать в политическом процессе.¹⁹⁰ Притом, что существуют различия между регионами, эта политическая культура делает акцент на личности, а не на какой-либо группе интересов, как на первичной ячейке формирования политических решений. Системы межбюджетных отношений и фискальных трансфертов следует понимать именно в этом контексте.

Отношение в США органов власти различного уровня друг к другу скорее можно охарактеризовать сочетанием интересов, а не отношениями подчиненности. Это означает, что в федерациях, использующих исполнительный федерализм (такие как Канада или Германия) каждый орган власти определяет политику своей составной части, которая в конечном итоге является компромиссом, выработанным политическим сообществом состав-

¹⁹⁰ Daniel Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (Harlow, Essex, UK: Longman, 1991), 313.

ной части. Этот коллективный интерес затем оказывается представленным органами управления данной составной части в межправительственных дискуссиях. Отличительной чертой федерализма в США является противоположная модель, где интересы отдельных составных частей органов власти напрямую представлены в ничем не управляемой политической торговле в Конгрессе, вместо того, чтобы сначала утверждаться на уровне органов власти штатов и только затем быть представленными на федеральном уровне. Законодательные органы штатов, а также исполнительные власти штатов и муниципалитетов преследуют цели, которые отражают интересы каждого из их избирателей. Определение и последующее отстаивание так называемых коллективных интересов всего штата никогда не является преобладающим в политическом процессе.

Система межбюджетных трансфертов также сформирована в соответствии с политической культурой страны, имеющей свои корни в отстаивании индивидуальных интересов. Отсутствие системы общего межбюджетного выравнивания в итоге оказывается обусловленным принципом внимания к личности, а не к штату как к коллективу в вопросе принятия политических решений. Терпимость к горизонтальной бюджетной несбалансированности может быть объяснена уверенностью, что отдельные граждане имеют возможность избежать последствия такого рода несбалансированности, если они сменяют место жительства в пользу регионов с более высокой бюджетной обеспеченностью. Вследствие относительного культурного единообразия по всей стране, а также отсутствия лингвистических барьеров, которые надо было бы преодолевать при переезде из одного региона в другой, такого рода мобильность оказывается общепринятой в США.

Глава 8. Опыт построения системы межбюджетных отношений в Канаде¹⁹¹

В главе представлен обзор основных составляющих процесса развития бюджетного федерализма в Канаде и анализ факторов, оказывающих влияние на этот процесс. Данная работа предназначена для читателей, незнакомых с канадскими реалиями, однако при исследовании используются термины и подходы, общепринятые в области фискального федерализма.

Наиболее важную роль в канадском федерализме играют федеральные власти и власти провинций. Немаловажное место в бюджетных взаимоотношениях в Канаде занимают также власти территорий, местные власти и органы самоуправления сообществ коренных народностей, которые начали воссоздаваться относительно недавно. Ниже им также уделено определенное внимание, однако основной акцент сделан на взаимоотношениях между федеральным центром и провинциями.

Для проведения качественного и количественного анализа системы фискального федерализма в Канаде используются данные как экономических, так и политических исследований. Следует отметить, что основное внимание при написании данной работы было уделено анализу современного состояния взаимоотношений между органами власти различных уровней, однако присутствует и исторический аспект развития канадского фискального федерализма и его влияние на современное положение.

А. Конституционный и политический контекст канадского федерализма

Канада представляет собой типичный пример федерального государства: она расположена на большой территории (по занимаемой площади Канаде принадлежит второе место в мире после России); страна имеет более чем 30-миллионное население, которое разнородно по составу: население составляют как потомки иммигрантов, вышедших из самой разнообразной культурной среды, так и представители коренных народностей. В Канаде два государственных языка – английский и французский; в ее состав

¹⁹¹ Большой вклад в настоящую работу был сделан Джоном Маклином и Жаном-Франсуа Грамбле

входят различные по экономическому развитию регионы. Началом федерализма в Канаде принято считать 1867 год, когда бывшая британская колония Канада была поделена на две провинции: Квебек, где большинство составляло франкоязычное население, и Онтарио, где большинство составляло англоязычное население. К данной федерации были добавлены две другие британские колонии на атлантическом побережье: Нова Скотия (*Nova Scotia*) и Нью-Брансвик (*New Brunswick*), в результате чего в ее составе оказалось четыре провинции. За 133 года, прошедшие с того времени, федерация разрослась, охватив почти половину североамериканского континента. Она простирается от Атлантического океана до Тихого, захватывая побережье Северного Ледовитого океана. В настоящее время канадская федерация включает в себя десять провинций и три территории. Создаваемая как относительно централизованное федеральное государство, Канада постепенно стала одной из самых децентрализованных федераций в мире, что объясняется разнородностью ее населения и существенными различиями в экономическом развитии субъектов федерации. Однако в стране создана единая транспортная сеть и единая система социальных программ.

1. Конституционный статус органов власти различных уровней

Система органов власти и управления в Канаде включает федеральные органы власти, органы управления десяти провинций, органы управления трех территорий и множество различных муниципальных (и местных) органов управления. Федеральные органы власти, а также все органы управления провинций и территорий, формируются и функционируют на основе британской парламентской системы. В настоящее время находится в состоянии завершения формирования системы органов самоуправления сообществ коренных народностей (к сегодняшнему дню органы местного управления образованы в большинстве местностей компактного проживания коренных народностей).

Органы законодательной власти на федеральном уровне, уровнях провинций и территорий

Процесс фактического слияния законодательной и исполнительной ветвей власти в федеральном и провинциальных парламентах (закрывающийся в том, что ответственные лица исполнительной ветви власти выбираются из числа членов органов законодательной власти и являются подотчетными избравшим их законодательным властям) в сочетании с

принципами строгой партийной дисциплины привели к тому, что законодательные полномочия в Канаде фактически перешли к исполнительным органам власти.

Сенат Канады – верхняя палата парламента страны, однако члены Сената назначаются премьер-министром и занимают данную должность до 75-летнего возраста. Несмотря на то, что в соответствии с конституцией страны Сенат наделен широкими законодательными полномочиями, они редко используются в полном объеме, поскольку этой палате парламента недостаточно легитимности. Поэтому, если органы исполнительной власти сформированы с участием большинства Палаты Общин – нижней палаты парламента, – полномочия исполнительной власти оказываются практически неограниченными, за исключением особо оговоренных случаев.

Палата Общин (нижняя палата парламента – *House of Commons*) формируется на основе мажоритарной избирательной системы; число мест в Палате и их распределение пропорциональны представляемому населению (провинции с большим населением представлены большим числом кандидатов). Премьер-министр Канады назначает на ключевые посты в органах исполнительной власти лиц из числа депутатов Палаты Общин или из числа депутатов Сената¹⁹². При этом необходимо отметить, что члены исполнительной власти традиционно лоббируют интересы определенных регионов, языковых групп населения и т.п. Для того, чтобы сохранить свою должность в правительстве, представители исполнительной власти должны добиваться большинства при голосовании в нижней палате парламента по наиболее значимым для правительственной позиции вопросам. Это обычно обеспечивается за счет специфики избирательной системы, при которой правящая партия получает большинство мест в парламенте, а также за счет партийной дисциплины, обеспечивающей поддержку членами парламента от правящей партии предлагаемых исполнительной властью законопроектов. Такая система, в свою очередь, обеспечивает стабильность исполнительной власти (до тех пор, пока какая-либо одна партия имеет большинство мест в парламенте), причем ее действия редко бывают ограничены как законодателями, так и Сенатом (вследствие уже рассмотренных особенностей избирательной системы и партийной дисциплины).

Законодательные собрания провинций и территорий формируются на однопалатной основе. Избираются региональные органы законодательной

¹⁹² Хотя депутаты Сената могут быть назначены на должности в исполнительной власти, такое случается редко.

власти на основании того же принципа, что и Палата Общин. Соответственно, отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти на уровне провинций и территорий характеризуются теми же особенностями, что и на федеральном уровне.

Судебная система

Суды являются единственным органом, располагающим реальными полномочиями по ограничению власти федеральных, провинциальных и территориальных властей. Суды осуществляют судебный надзор на следующих двух основаниях: 1) разделение полномочий между ветвями власти (как оно определено в Конституции) и 2) с 1982 года на основе т.н. Хартии Прав, степень исполнения которой чрезвычайно высока. На основании этих обоих документов суды имеют право отменить законодательный акт в случае, если он противоречит положениям Конституции.

Конституционный статус федеральных органов власти и органов управления провинций

Существование федеральных органов власти и органов управления десяти провинций предусмотрено Конституцией (Акт Канады 1867 года, разделы 1-5). Они независимы друг от друга, что подразумевает отсутствие любого иерархического подчинения между ними. Провинциальные органы законодательной власти и федеральное законодательное собрание считаются наделенными суверенной властью в тех областях, на которые по Конституции распространяется их юрисдикция.

Федеральные органы власти обладают законодательными полномочиями и выполняют функцию регулирования в следующих областях: регулирование торговли и коммерции, национальная оборона, международные отношения, уголовное законодательство, выплата пособий по безработице и обеспечение занятости, налогообложение (осуществляемое как с помощью прямых, так и косвенных налогов), а также в некоторых других областях. Органы власти провинций наделены законодательными полномочиями и выполняют функции регулирования в таких важных и высокзатратных областях, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, разработка и обеспечение соблюдения гражданского законодательства (в том числе совершение гражданского судопроизводства), устройство муниципальных органов власти, выдача лицензий, управление общественными землями и невозобновляемыми природными ресурсами, прямое налогооб-

ложение, регулирование вопросов, связанных с имуществом и соблюдением гражданских прав на внутривидеинциальном уровне, а также другие вопросы местного значения.

Местные и территориальные органы власти и управления

Определение структуры органов власти трех территорий, входящих в состав канадской федерации, по конституции находится в ведении федерального центра, что предоставляет федеральным властям полномочия по принятию федеральных законодательных актов, регламентирующих устройство органов власти территорий¹⁹³. Органы законодательной власти территорий получают свои законодательные полномочия от федерального правительства. В соответствии с актами о создании данных территорий, федеральное правительство делегировало органам законодательной власти территорий широкие полномочия, в общих чертах соответствующие полномочиям, которыми наделены органы власти провинций.

Местные органы управления (городские, сельские, поселковые и т.п.) создаются провинциальными и территориальными органами власти, а определение их структуры и полномочий находится в ведении создавших их провинциальных и территориальных органов власти.

2. Предусмотренная Конституцией структура распределения доходных и расходных полномочий между органами власти различных уровней и конституционные положения в отношении межбюджетных трансфертов между органами власти различных уровней

В Канаде как федеральное правительство, так и органы власти провинций наделены широкими полномочиями в области налогообложения. В результате сферы полномочий властей различного уровня в отношении налогообложения частично пересекаются, а системы налогообложения и распределения бюджетных доходов в целом оказываются достаточно сложными.

В соответствии с Конституцией федеральное правительство наделено исключительными полномочиями "собирать денежные средства путем применения любого вида или системы налогообложения"¹⁹⁴. Однако в соот-

¹⁹³ Акт о Территории Юкон, Акт о Северо-западных территориях, Акт о Нунавуте, Акт о государственном устройстве и Федеральный Акт о Толковании.

¹⁹⁴ Акт о Конституции 1867 года, раздел 91(3).

ветствии с положениями той же Конституции власти провинций также наделяются правом вводить прямое налогообложение на территории своих провинций¹⁹⁵. В результате этого создалась ситуация, при которой федеральное правительство и власти провинций наделены одними и теми же полномочиями в ряде важнейших областей налогообложения. Например, органы власти обоих уровней взимают налог на доходы физических лиц и общий налог с продаж. В Таблице А.1 представлены различные виды налогов, собираемые федеральным правительством и органами власти провинций, а также выделены области, в которых полномочия органов власти этих двух уровней пересекаются.

Налог на доходы физических лиц

Как федеральный центр, так и органы власти провинций вправе осуществлять налогообложение доходов физических лиц. Федеральный центр в данном случае наделен полномочиями по определению базы налогообложения, а власти провинций, используя эту базу, определяют ставки налога на доходы физических лиц на уровне своих провинций¹⁹⁶.

Налог на доходы корпораций

Как федеральный центр, так и органы власти провинций вправе осуществлять налогообложение доходов корпораций. Федеральный центр устанавливает базовую ставку налога и определяет размер дохода, полученного на территории провинции, не подлежащий федеральному налогообложению. Такой федеральный налоговый вычет позволяет властям провинций вводить собственные налоги на доходы корпораций в рамках данного вычета. Следует, однако, отметить, что возможностью по введению собственных налогов на доходы корпораций воспользовались власти не всех провинций¹⁹⁷.

Налоги с продаж

Полномочия по введению общих налогов с продаж (*general sales taxes*) принадлежат как федеральным властям, так и органам власти провинций.

¹⁹⁵ Акт о Конституции 1867 года, раздел 92 (2).

¹⁹⁶ Кроме провинции Квебек. Подробнее о системе налогообложения в Квебеке говорится ниже. См. Раздел Г.

¹⁹⁷ Подробнее об этом говорится в Разделе Г

ТАБЛИЦА А.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГИ И НАЛОГИ ПРОВИНЦИЙ И ТЕРРИТОРИЙ В КАНАДЕ

Налог	Федеральный центр	Альберта	Британская Колумбия	Манитоба	Нью-Брансвик	Ньюфаундленд и Лабрадор	Нова Скотия	Онтарио	ОПЭ	Квебек	Саскачеван	Юкон и СВТ
На доходы физических лиц	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√*	√	√
На доходы юр. лиц	√	√*	√	√	√	√	√	√	√	√*	√	√
На капитал, с юр. лиц	√	√	√	√	√	√	√	√*	√	√*	√	√
Таможенные пошлины и акцизы	√											
С продаж												
	Товары и услуги	Нет*	Провинц. налог с продаж	Провинц. налог с продаж	Унифицированный налог с продаж	Унифицированный налог с продаж	Унифицированный налог с продаж	Провинц. налог с продаж	Про-винц. налог с продаж	Квебек-ский Налог с продаж	Провинц. налог с продаж	Нет
На недвижимость	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
На табак	√	√**	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
На топливо	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
На зарплату	√											
Страхование		√	√	√		√	√		√	√	√	√
Финансовые учреждения												
Здравоохранение и образование		√	√	√			√					
Окружающая среда				√		√						
Полезные ископаемые и природные ресурсы		√		√	√	√	√			√		

* = по Конституции имеет полномочия взимать налог с продаж, однако на практике его не взимает.

** Данный налог взимается властями провинции, а не федеральным правительством.

Предусмотренное Конституцией распределение расходных полномочий между органами власти различных уровней

Положения, относящиеся к распределению расходных полномочий между уровнями государственной власти, содержатся в разделах Конституции, посвященных разделению законодательных полномочий и ответственности между федеральным правительством и органами власти провинций (Акт о Конституции 1867 года, разделы 91-95). Разделение расходных полномочий предусматривает три категории законодательной ответственности: 1) исключительные полномочия федерального центра; 2) исключительные полномочия провинций; и 3) полномочия, которыми наделяются органы власти обоих уровней.

В Канаде почти все оговоренные в Конституции расходные полномочия являются исключительными полномочиями. Юридическое совпадение полномочий двух уровней власти имеет место только в следующих четырех областях: 1) экспорт невозобновляемых природных ресурсов, лесных ресурсов и электроэнергии¹⁹⁸, 2) пенсионное обеспечение по старости и материальные пособия¹⁹⁹, 3) сельское хозяйство и 4) иммиграция²⁰⁰. Все остальные полномочия относятся либо к исключительной компетенции федерального центра, либо к исключительной компетенции провинций²⁰¹. Хотя расходные полномочия в большинстве своем определяются как исключительные полномочия одного уровня власти, применение межбюджетных трансфертов на практике приводит к тому, что во многих сферах бюджетной политики области юрисдикции обоих уровней власти совпадают. (Более подробная информация по данному вопросу содержится в Разделе В, «Система межбюджетных трансфертов»).

Когда в 1867 году создавалась канадская федерация, важнейшим приоритетом политики было стимулирование экономического развития вновь созданного государства. Строительство железных и автомобильных дорог, каналов и мостов для обеспечения связи провинций друг с другом и с

¹⁹⁸ Акт о Конституции 1867 года, раздел 92А(3)

¹⁹⁹ Акт о Конституции 1867 года, раздел 94А

²⁰⁰ Акт о Конституции 1867 года, раздел 95. В данном разделе имеются положения как о сельском хозяйстве, так и об иммиграции.

²⁰¹ Следует заметить, что хотя принятие уголовного законодательства является функцией федерального правительства, отправление правосудия по уголовным делам входит в полномочия провинций.

внешним миром являлось главной предпосылкой экономического развития. По этой причине указанные функции, так же как и функция обеспечения национальной обороны, были отнесены к юрисдикции федерального центра. Провинциям были переданы другие важные полномочия, такие как отправление правосудия, здравоохранение, образование, социальное обеспечение и другие вопросы «местного значения». Следует отметить, что в 1867 году в основе политики правительства лежала политика невмешательства, а реализация перечисленных полномочий обходилась государству гораздо дешевле, чем в настоящее время. Также необходимо указать на то, что первоначально распределение бюджетных доходов между органами власти различного уровня следовало за распределением расходных полномочий.

Создание современного индустриального государства благосостояния привело к тому, что, несмотря на сохранение большого объема полномочий федерального правительства, полномочия провинций значительно возросли, причем именно они оказались в центре важнейших политических инициатив федерального правительства.

Положения Конституции о межбюджетных трансфертах

По Конституции юрисдикция провинций распространяется на наиболее высокочрезвычайные области, однако одновременно с этим провинции имеют в своем распоряжении значительные финансовые ресурсы. Провинции имеют возможность финансировать значительную часть своих бюджетных расходов за счет собственных бюджетных поступлений (см. Раздел Б «Система межбюджетных трансфертов»), однако следует отметить, что для всех провинций характерно наличие некоторой разницы между объемом бюджетных доходов провинций и уровнем возложенных на них расходных обязательств²⁰². Как результат такой разницы, для Канады характерна вертикальная несбалансированность бюджетной системы. Помимо общего несоответствия бюджетных доходов и расходных обязательств, для Канады характерны значительные различия в размерах территорий, численности населения и экономическом положении провинций, что приводит к возникновению горизонтальной несбалансированности бюджетной системы. В свою очередь, наличие такой вертикальной и горизонтальной несбаланси-

²⁰² Данное замечание представляет собой некоторое упрощение, сделанное в целях большей ясности. Более подробная информация о «разделе налогов» между властями различных уровней содержится в Разделе Г.

рованности обусловило возникновение двух видов финансовой помощи субнациональным властям из федерального бюджета.

Первый вид финансовой помощи имеет своей целью выравнивание вертикальной несбалансированности между федеральным бюджетом и бюджетами провинций. Данная система трансфертов состоит в передаче федеральным центром провинциям средств, предназначенных для расходования в сферах, находящихся под юрисдикцией провинций (в основном, в области здравоохранения, высшего образования и социального обеспечения). Федеральный центр обуславливает предоставление таких средств некоторыми (довольно незначительными) требованиями, которые должны быть выполнены провинциями, претендующими на получение таких дотаций²⁰³. Наличие у федерального центра возможности при выделении трансферта выдвигать некоторые требования позволяет ему воздействовать на бюджетную политику провинций в вопросах, находящихся вне пределов его юрисдикции (в том виде, как последняя определяется в Конституции), а в некоторых случаях и самостоятельно определять такую политику. Необходимо отметить, что все провинции имеют право на получение трансфертов, направленных на выравнивание вертикальной несбалансированности, которые носят название «обусловленных трансфертов» и финансирование которых осуществляется за счет средств, находящихся в распоряжении федерального правительства. Федеральный центр также использует находящиеся в его распоряжении средства для прямого субсидирования граждан, организаций и государственных органов, направленного на достижение определенных целей государственной политики. (Более подробная информация о полномочиях федерального центра в области расходования бюджетных средств содержится в Разделе 3).

Трансферты второго типа, называемые выравнивающими, были созданы с целью устранения горизонтальной бюджетной несбалансированности и носят безусловный характер. На их получение имеют право только провинции с наименьшим налоговым потенциалом. В настоящее время право на получение выравнивающих трансфертов имеют семь провинций. (Более подробная информация по вопросу о выравнивающих трансфертах содержится в Разделе В).

²⁰³ Большинство таких требований направлены на обеспечение доступности пособий и гибкости системы их предоставления. Более подробная информация о требованиях, которыми обуславливаются такие трансферты, содержится в Разделе В «Система межправительственных трансфертов».

В канадской системе фискального федерализма существует сложная разветвленная система межбюджетных трансфертов (более подробная информация по данному вопросу содержится в Разделе В, однако в Конституции отсутствуют сколько-нибудь значительные положения в отношении регулирования межбюджетной финансовой поддержки. Единственным исключением является положение, в котором упоминаются выравнивающие трансферты²⁰⁴).

Данные положения (о выравнивающих трансфертах) были внесены в Конституцию в 1982 году; в них выражается приверженность федерального центра и властей провинций принципам, составляющим основу системы межбюджетного выравнивания. Одно из этих положений обязывает органы власти различных уровней соблюдать «принцип выравнивающих платежей с целью обеспечения положения, при котором органы власти провинций имели бы достаточный объем бюджетных поступлений для обеспечения сопоставимых (в разумных пределах) уровней предоставляемых государственных услуг при сопоставимых (в разумных пределах) уровнях налогообложения»²⁰⁵. Положения о межбюджетном выравнивании только декларируются, поскольку положений, которые обязывали бы органы власти какого-либо уровня предоставлять или получать определенные объемы средств, не существует. Несмотря на включение данных положений в Конституцию, ведущие специалисты в области конституционного права считают, что они имеют настолько расплывчатый и политизированный характер, что на их основании нельзя приниматься каких-либо судебных решения²⁰⁶.

3. Положения Конституции о расходных полномочиях и другие положения в области бюджетных расходов

Одним из крупнейших законодательных источников существования межбюджетных трансфертов, направленных на выравнивание вертикальной несбалансированности, являются расходные полномочия федерального центра. В Канаде термин «расходные полномочия федерального центра» относится в том числе к возможности федерального центра выделять средства органам власти другого уровня, организациям, выполняющим государственные функции, гражданам на цели, на которые предусмотренные в

²⁰⁴ См. Акт о Конституции 1982 года, Раздел 36.

²⁰⁵ См. Акт о Конституции 1982 года, Раздел 36(2).

²⁰⁶ Питер Хогг. Конституционное право Канады, 4-е издание. Торонто, Издательство Карсуэл, 1996 год), стр.142.

Конституции расходные полномочия федерального центра прямо не распространяются, а также на решение задач, находящихся под исключительной юрисдикцией провинций. Несмотря на то, что расходные полномочия федерального правительства сыграли решающую роль в создании и финансировании наиболее значимых аспектов государственной социальной политики Канады, в Конституции страны такие полномочия федерального центра прямо не оговорены. Однако согласно толкованию текста Конституции судами, в соответствии с Конституцией федеральному центру разрешается использовать средства из своего бюджета на любые цели, кроме случаев, когда субсидируемые с помощью трансфертов расходные обязательства находятся в исключительной юрисдикции органов власти провинций. Конституционные основания для расходных полномочий федерального центра связываются с наличием у федерального центра налоговых полномочий²⁰⁷ и полномочий по принятию законодательства в сфере «государственной собственности»²⁰⁸, а также с учетом права Парламентом страны выделять бюджетные средства из *Консолидированного фонда бюджетных поступлений (Consolidated Revenue Fund)*.²⁰⁹

Из принятого в 1991 году (последнего по времени принятия) постановления Конституционного суда Канады о конституционности расходных полномочий федерального центра следует, что до тех пор, пока решения федеральных властей не выходят за рамки решений о предоставлении либо непредоставлении средств, вторжения в сферу юрисдикции провинций не происходит²¹⁰. Сделанная судом трактовка положений Конституции обеспечила федеральному правительству широкие возможности выбора при решении вопроса об использовании своих расходных полномочий. В сущности, не существует сколько-нибудь серьезных конституционных ограничений на выполнение федеральными властями собственных расходных полномочий путем передачи средств гражданам, организациям, осуществляющим государственные функции, или нижестоящим органам власти на бюджетные цели, не подпадающие под исключительную юрисдикцию федерального центра, ни в плане администрирования, ни в плане законодательного регулирования данных вопросов. Хотя время от времени со стороны некоторых провинций слышатся возражения против такого

²⁰⁷ См. Акт о Конституции 1867 года, Раздел 91(3)

²⁰⁸ См. Акт о Конституции 1867 года, Раздел 91(1A)

²⁰⁹ См. Акт о Конституции 1867 года, Раздел 10

²¹⁰ См. Канадский план помощи. [1991], ISCR 525. Более подробное разъяснение данного вопроса содержится в: Хогг, 1996, стр. 149-150.

широкого толкования расходных полномочий федерального центра, большинство субъектов канадской федерации согласилось со сделанным судом толкованием вопроса о расходных полномочиях²¹¹.

Необходимо отметить, что в последние годы вопрос о расходных полномочиях федерального центра снова стал привлекать повышенное внимание. После того, как в течение некоторого времени федеральные власти осуществляли значительное сокращение объемов трансфертов провинциям, в настоящее время федеральное правительство оказалось заинтересовано в создании новых социальных программ или значительном расширении уже существующих (например, обсуждается вопрос об учреждении национальной программы ухода за больными на дому).

Вопрос о расходных полномочиях вновь стал предметом политических дебатов, в результате которых федеральные власти и власти провинций и территорий подписали в феврале 1999 года Соглашение об основах социального партнерства (*Social Union Framework Agreement*).²¹² В одном из разделов данного соглашения признается законность расходных полномочий федерального правительства; взамен на это, федеральные власти дают согласие на некоторое ограничение своих расходных полномочий²¹³. Однако следует отметить, что Соглашение об основах социального партнерства – это всего лишь политическое соглашение между органами власти разных уровней. Оно не имеет конституционного статуса и даже не является обязательным к исполнению с юридической точки зрения.

4. Политическая и юридическая динамика, в том числе роль законодательства и роль политических процессов при принятии решений

В канадской федерации две основные группы населения – англоязычная и франкоязычная. Как показывает опыт, внести в Конституцию сколь-

²¹¹ Провинция Квебек последовательно выражает свое несогласие с законностью расширенного толкования расходных полномочий федерального правительства. Более подробная информация об использовании расходных полномочий федерального правительства содержится в Разделе В.

²¹² Данное соглашение не было подписано правительством Квебека.

²¹³ Более подробную информацию по вопросу расходования средств можно найти в тексте Соглашения об основах социального союза (Раздел 5). Следует заметить, что Квебек отказался подписать данное соглашение именно по причине наличия в нем положений о признании законности полномочий федерального центра в области расходования средств.

ко-нибудь существенные поправки, которые отражали бы изменения социальных и экономических условий и были бы в интересах обеих этих групп населения, практически невозможно. Это, однако, не означает, что не было принято серьезных решений, отвечающих новым задачам, стоящим перед федерацией. Развитие федерации по большей части происходит путем процессов, лежащих вне рамок внесения изменений в Конституцию, на уровне отношений между властями различных уровней. Переговорный процесс между представителями исполнительных органов власти различных уровней («исполнительный федерализм») все же позволяет федеральным властям проводить свою политику, одновременно оставляя за провинциями значительную роль в разработке и финансировании программ, способствующих достижению общегосударственных целей. Следует заметить, что данный процесс достаточно гибок и позволяет учитывать многие специфические потребности провинций, уходящие своими корнями в историю требований крупнейшей франкоязычной провинции Квебек большей бюджетной и политической независимости, которые создают серьезную напряженность в отношениях между органами власти различных уровней. Указанные требования со стороны Квебека делают задачу достижения целей общенациональной политики при одновременном удовлетворении этих требований все более затруднительной для федеральных властей.

В последние годы наиболее крупные и богатые провинции заняли позицию, аналогичную позиции провинции Квебек. Еще в 1970-е годы со стороны провинции Альберта раздавались заявления о том, что в целях успешного проведения в жизнь своей экономической стратегии эта провинция нуждается в большей бюджетной и политической автономии. В более позднее время аналогичные заявления стали делаться со стороны властей провинции Онтарио, а иногда – и со стороны Британской Колумбии.

Тем не менее, неофициальный (внеконституционный) процесс распределения полномочий стал одним из основных способов принятия решений, затрагивающих федеративное устройство страны. Данные процессы привели к созданию сложной системы бюджетных договоренностей между федеральным центром и властями провинций. Указанные договоренности, достигнутые с учетом социальных и экономических перемен, в значительной степени заменяют официальные изменения конституции (в то время как внесение таких официальных изменений в Конституцию, как показывает опыт, практически не достижимо, а попытки такого рода вызывают политический раскол).

Роль законодательства в принятии решений

Как уже говорилось, в вопросах, связанных с федерализмом и бюджетными договоренностями между федеральным центром и властями провинций, центральную роль играет неформальный процесс отношений между органами власти различных уровней. С другой стороны, несмотря на то, что данный процесс играет основную роль в разрешении разногласий в вопросах фискального федерализма, влияние судов и официальных положений Конституции на их разрешение остается значительным, поскольку как суды, так и положения Конституции определяют рамки отношений между властями различных уровней.

Важнейшей отличительной чертой канадской конституции являются положения о разделении полномочий и предметов ведения, содержащиеся в Акте о Конституции 1867 года. С 1867 года обязанность толкования данных положений лежит на судах, которые решают вопрос о том, подпадает тот или иной законодательный акт под юрисдикцию Парламента или законодательного собрания провинции. Суд вправе вмешаться в спор по поводу разделения полномочий только в случае, если дело официально передано ему на рассмотрение или если органы власти какого-либо уровня сделают официальный запрос о мнении суда по этому вопросу²¹⁴.

Раздел 91 Акта о Конституции 1867 года содержит перечень полномочий, находящихся в исключительной юрисдикции федерального правительства и наделяет федеральные власти остаточными правомочиями, т.е. такими законодательными и административными полномочиями, которые не отнесены к компетенции провинций. Именно на основании положений раздела 91 Акта о Конституции 1867 года считается, что федеральные власти наделены всеми остаточными правомочиями, за исключением полномочий в отношении решения вопросов о местных органах власти.

Несмотря на то, что в соответствии с Конституцией остаточные правомочия переданы федеральному центру, это не привело к расширению его законодательных полномочий, поскольку судами была сделана очень широкая (и имеющая тенденцию к дальнейшему расширению) трактовка полномочий провинций, предусмотренных Разделом 92 Конституции.

Обобщая вышеизложенное, можно сказать, что суды играют решающую роль в определении соотношения полномочий федеральных властей и провинций. Узкое толкование судом полномочий федерального правительства и широкое толкование полномочий властей провинций привело к тому,

²¹⁴ Суть данного процесса объясняется ниже в настоящем разделе.

что полномочия федеральных властей в настоящее время значительно уменьшены, чем предусмотрено в Конституции, а полномочия провинций, напротив, расширены. Однако, как уже говорилось выше, суды дали широкое толкование расходных полномочий федеральных властей, что позволило федеральному центру существенно расширить свою юрисдикцию *de facto*.

Процедура внесения изменений в Конституцию и трудности, связанные с внесением таких изменений

В Канаде внесение изменение в Конституцию – трудновыполнимая задача, попытки решить которую приводят к политическим спорам и уже неоднократно угрожали единству федерации. В результате, развитие федерации происходит преимущественно вне рамок изменения Конституции на уровне соглашений между органами власти различных уровней.

В канадской Конституции 1867 года процедура внесения в нее изменений не оговаривалась. Этот вопрос был настолько взрывоопасен в политическом отношении, что в течение очень долгого времени он был предметом конституционных дебатов между федеральным центром и провинциями, пока в 1982 году не была официально утверждена процедура внесения изменений в Конституцию²¹⁵. Однако внесение в 1982 году изменений в Конституцию только усугубило имевшуюся напряженность по вопросам конституционного права, поскольку Квебек отказался подписать новую конституцию.

В 1984 году было избрано новое федеральное правительство, по инициативе которого было проведено два раунда широкомасштабных переговоров с Квебеком и другими провинциями по конституционным вопросам с целью добиться подписания Квебеком новой конституции. Обе эти масштабные попытки окончились неудачей и, более того, создали новую угрозу для целостности страны.

Сложность задачи официального внесения изменений в Конституцию и угроза национальной целостности, которую создают переговоры по данному вопросу, обусловили положение, при котором основным способом адаптации к меняющимся условиям является неформальный процесс заключения соглашений между органами власти различных уровней, и в свете этого ключевую роль играют механизмы фискального федерализма.

²¹⁵ См. Акт о Конституции 1982 года, разделы 38-49

Процедура запроса в суд²¹⁶

Существенным аспектом той важной роли, которую играют суды в вопросах, затрагивающих полномочия федерального центра и властей провинций, является выполняемая ими функция предоставления федеральным и провинциальным властям консультативных заключений по вопросам конституционности/неконституционности тех или иных законодательных актов. Данная функция не зафиксирована в положениях Конституции, но предусмотрена федеральным законодательством и законодательством провинций.

Согласно Закону о Верховном суде, последний наделен функцией предоставлять федеральному правительству консультативные заключения по вопросам, представленным федеральным правительством на рассмотрение Верховного суда²¹⁷. Власти провинций не вправе направлять запросы в Верховный суд, однако в законодательстве всех без исключения провинций имеются положения по которому они вправе направлять запросы в высший судебный орган провинции. Впоследствии, после принятия апелляционным судом решения по делу, возникает право подать апелляцию в Верховный суд. Таким образом, власти провинции имеют возможность получить решение Верховного суда по данному делу. Процедура подачи таких запросов используется преимущественно при решении конституционных вопросов: как правило, речь идет о конституционности/неконституционности того или иного федерального или провинциального закона (или законопроекта).

Назначение судей апелляционных судов

Важность роли, которую играют суды в толковании положений Конституции, обусловила большое политическое внимание, уделяемое назначению судей. По Конституции, полномочиями назначать судей высших судов (включая судей высших судов провинций и судей Верховного суда) наделен федеральный центр²¹⁸. Это дает возможность федеральной власти назначать федеральных и провинциальных судей, выполняющих функцию толкования положений Конституции и вопросов соотношения полномочий федеральной власти и властей провинций. В связи с ролью, которую играют суды, в особенности апелляционные суды провинций и Верховный суд, в толкова-

²¹⁶ Более подробно данная тема раскрыта в: Хогг, 1996, 209-214

²¹⁷ Закон о Верховном суде, раздел 53.

²¹⁸ Акт о Конституции 1867 года, раздел 96.

нии положений конституции, регулирующих вопросы федерализма, процесс назначения судей является предметом конституционных переговоров. Существует ряд неформальных обычаев в отношении назначения судей Верховного суда, согласно которым при таком назначении обеспечивается определенное представительство в Верховном суде различных регионов и языковых групп населения. Обычаи эти соблюдаются при назначении судей Верховного суда, однако в Конституции они не зафиксированы. Провинции заявляют, что в Конституцию должны быть внесены изменения с тем, чтобы они официально получили право участвовать в назначении судей в суды высших инстанций, и что в Конституцию должны быть включены гарантии представительства в Верховном суде различных регионов и языковых групп населения.

Роль политических факторов в процессе принятия решений

2. *Исполнительный федерализм*

Как указывалось выше, вопросу взаимоотношений между властями различных уровней в Конституции не уделяется почти никакого внимания. В результате, процесс формирования таких отношений регулируется почти исключительно рядом обычаев и неофициальными договоренностями между властями различных уровней. В послевоенный период отношения между федеральными властями и властями провинций в Канаде приобрели характер «исполнительного федерализма», представляющего собой процесс, при котором такими отношениями занимается исполнительная ветвь власти, как федерального уровня, так и на уровне провинций (это происходит как на политическом, так и на бюрократическом уровне). В результате, большинство вопросов, затрагивающих такие отношения, решаются премьер-министрами провинций, премьер-министром, министрами или чиновниками, находящимися у них в непосредственном подчинении. В федеральном правительстве и правительствах большинства провинций имеются особые министерства, занимающиеся межправительственными отношениями. А поскольку значимость таких отношений для властей обоих уровней возрастает, в крупных департаментах федерального правительства и органов власти провинций теперь также имеются особые сотрудники, а в некоторых случаях – даже целые подразделения, занимающиеся данными вопросами.

Наиболее известными регулярными встречами представителей федерального центра и представителей властей провинций являются Совещания Первых министров, в которых участвуют премьер-министр Канады и премьеры провинций. Такие совещания созываются премьер-министром и предметом обсуждения на них бывают обычно вопросы большой политической важности. Проводятся также разного рода традиционные встречи премьеров провинций без участия премьер-министра. На таких встречах обсуждаются вопросы социальной и экономической политики федерального центра и провинций, конституционные вопросы и любые другие значимые вопросы. В число встреч такого рода входят, в частности, Ежегодное совещание премьеров, Совет премьеров приморских провинций, Совещание премьеров провинций атлантического побережья, Совещание премьеров западных провинций и Совет губернаторов Новой Англии и Восточно-канадских премьеров. Существует также большое количество отраслевых совещаний, на которых присутствуют министры различных уровней, чьи обязанности требуют участия в межправительственных консультациях. Значительно более многочисленны встречи на уровне чиновников более низкого ранга. Целью таких совещаний является претворение в жизнь решений, принятых на более высоком уровне, и координация усилий в решении важных политических вопросов. Исполнительный федерализм возник в период построения современного государства благосостояния в первые послевоенные годы. В соответствии с Конституцией провинции были наделены полномочиями во многих областях, которые составляют ядро государства благосостояния, однако в то время у провинций не было достаточных финансовых ресурсов, чтобы должным образом реализовать эти полномочия. Поэтому федеральный центр, у которого бюджетных ресурсов было больше, а функций, требующих расходования средств – меньше, принял на себя ведущую роль в разработке и финансировании различных новых социальных программ путем использования своих расходных полномочий²¹⁹. По мере расширения числа социальных программ, возникала все большая взаимозависимость между федеральной властью и властями провинций. Хотя по Конституции исключительными полномочиями в большинстве областей социальной политики были наделены провинции, феде-

²¹⁹ Во время Второй мировой войны федеральному центру были предоставлены по соглашению с правительством расширенные полномочия в области налогообложения. После окончания войны, федеральный центр не пожелал вернуть эти полномочия провинциям. Более подробная информация по данному вопросу содержится в Приложении Г.

ральная власть использовала свои расходные полномочия (и возможность обуславливать предоставление трансфертов определенными требованиями) для участия в финансировании и формировании важнейших аспектов социальной политики, находившихся в ведении провинций. Поэтому, несмотря на то, что большинство полномочий в области социальной политики находится в сфере исключительных полномочий провинций, федеральное правительство также играет важную роль в этой области. Это показывает, что на деле такими полномочиями наделены власти обоих уровней²²⁰.

3. Различия между провинциями

Как уже указывалось выше, провинции играют ключевую роль в процессе функционирования исполнительного федерализма. По Конституции, юрисдикция провинций распространяется на большинство аспектов социальной политики, к тому же они имеют доступ к налогообложению значительной части налоговой базы. Тем не менее, существует значительный вертикальный бюджетный дисбаланс между федеральной властью и властями провинций (см. Раздел Б). По причине такого дисбаланса федеральная власть, используя свои расходные полномочия, имеет возможность оказывать влияние на разработку и осуществление социальных программ в таких формально находящихся под юрисдикцией провинций областях, как здравоохранение, высшее образование и социальное обеспечение. Несмотря на то, что данные, приведенные в Разделе Б, указывают на постепенное сокращение роли федерального правительства в затратах на социальную политику в последние 40 лет, именно федеральное правительство было инициатором создания многих из этих программ, которые теперь в большей степени, чем прежде, финансируются провинциями. Кроме того, несмотря на сокращение доли федеральных властей в расходах консолидированного бюджета, федеральное правительство продолжает играть ключевую роль в бюджетной системе, оказывая значительное влияние на финансирование и претворение в жизнь расходных программ на уровне провинций.

Существенной чертой канадского федерализма, оказывающей значительное влияние на взаимоотношения властей различных уровней, является асимметрия в бюджетной обеспеченности различных провинций. Из-за значительных различий в уровне благосостояния провинций, существуют различия в степени их зависимости от финансовой помощи из федерального

²²⁰ Следует отметить, что федеральный центр наделен исключительными полномочиями в области страхования на случай потери работы.

бюджета. Три наиболее благополучные в экономическом отношении провинции (Британская Колумбия, Альберта и Онтарио) получают основную часть своих бюджетных доходов из собственных источников, и средства, передаваемые им федеральным бюджетом в виде трансфертов, составляют относительно небольшую долю общей суммы их бюджетных доходов (около 11%)²²¹. Эти провинции в разное время и с разной степенью настойчивости высказывали мнение, что расширенное толкование расходных полномочий федеральных властей представляет собой вторжение в сферу юрисдикции провинций. Они выражали также озабоченность (также в разной степени) по поводу условий использования федеральным центром своих расходных полномочий²²². У других провинций, особенно наименее благополучных в экономическом отношении, средства, получаемые в виде федеральных трансфертов, составляют значительно большую долю бюджетных поступлений (например, у Острова Принца Эдуарда и Ньюфаундленда около 40%)²²³, поэтому эти провинции в значительно большей степени зависят от федеральной финансовой поддержки в финансировании своих социальных программ. По этой причине такие провинции реже выражают озабоченность по поводу расширенного толкования расходных полномочий федерального правительства²²⁴.

Расходные полномочия федеральных властей предоставляют федеральному центру значительную власть и влияние в отношениях с субъектами канадской федерации, в то же время, расходные полномочия, необходимые для осуществления большинства социальных программ, находятся в пределах юрисдикции провинций. Это означает, что несмотря на то, что федеральные власти имеют возможность использовать свои расходные полномочия для учреждения программ с совместным финансированием (при помощи обусловленных трансфертов), все же федеральному центру необходимо сотрудничество с провинциями в финансировании таких программ. Поскольку у наиболее благополучных в экономическом отношении провинций поступления финансовой помощи из федерального бюджета составляют относительно небольшую долю бюджетных доходов, позиция таких провинций на переговорах с федеральными властями по вопросам

²²¹ См. Таблицу 5 в Приложении к Разделу Б.

²²² Например, в настоящее время Альберта и Онтарио выступают с резкой критикой наличия у федерального центра полномочий в области расходования средств, тогда как Британская Колумбия относится к этому положительно.

²²³ См. Таблицу 5 в Приложении к Разделу Б.

²²⁴ К Квебеку это не относится.

финансирования совместных программ сильнее, чем у других провинций. Существует более высокая вероятность непринятия такими провинциями требований, которыми обуславливаются трансферты из федерального бюджета, кроме того, они могут поставить под угрозу выполнение общенациональных программ, которые создаются с целью соблюдения единых стандартов предоставления общественных благ на территории страны

4. Роль провинции Квебек

Квебек не входит в группу провинций с высокой бюджетной обеспеченностью, но его особый статус в составе канадской федерации, объясняющийся тем, что Квебек является областью компактного проживания франко-канадцев, является причиной постоянных демаршей властей этой провинции, направленных на достижение большей политической и бюджетной независимости от федерального центра с целью сохранения и популяризации французского языка и культуры. По этой причине Квебек всегда негативно относился к практике использования федеральными властями своих расходных полномочий для проведения политики в областях, которые по Конституции относятся к исключительной компетенции провинций. Власти Квебека, используя политическую власть и влияние, помимо вышеуказанных аргументов о нахождении финансируемых из федерального бюджета расходов в сфере своей исключительной компетенции, добились уменьшения влияния федеральных властей на процесс разработки социальных программ провинции Квебек. Еще в 1950 годы власти Квебека начали оказывать сопротивление инициативам федерального правительства, направленным на создание общенациональных программ в областях, подпадающих под исключительную юрисдикцию провинций (например программы финансирования высших учебных заведений). Сопротивление Квебека вмешательству федеральной власти в вопросы, относящиеся к сфере его исключительной юрисдикции, привело к тому, что Квебек в 50-годах отказался подписать соглашение с федеральной властью о рентных платежах, а позже – соглашение с федеральным центром о сборе налогов²²⁵. Неизменная позиция Квебека состоит в том, что такие соглашения вторгаются в сферу исключительных полномочий провинции в области прямого налогообложения. В результате, Квебек является единственной канадской провинцией, имеющей свою собственную (провинциальную) налоговую систему. (Более подробно данный вопрос рассматривается в Разделе Г).

²²⁵ Подробнее данная тема рассматривается в Разделе Г.

Исключительное положение Квебека среди канадских провинций определяется еще и тем, что основная часть получаемых им от федерального центра трансфертов поступает в виде отчислений от разделяемых налогов, а не в наличной форме. Это является результатом «неприсоединения» Квебека к общенациональным программам, созданным путем использования расходных полномочий федерального центра. Вместо участия в общенациональных расходных программах, Квебек получает от федерального центра трансферты, позволяющие ему самостоятельно разрабатывать и осуществлять свои собственные (на уровне провинции) расходные программы в тех областях, в которых федеральным центром были созданы общенациональные программы, осуществляемые в других провинциях. Поскольку большая часть поступающих в Квебек трансфертов имеет форму отчислений от разделяемых налогов, такие перечисления не обуславливаются никакими требованиями, что обеспечивает властям Квебека высокую степень свободы в расходовании получаемых средств.

Постоянные усилия Квебека, направленные на достижение большей политической и бюджетной автономии, значительно усложняют для федерального центра задачу введения новых социальных программ в масштабах всей страны. Когда федеральные власти впервые выступили с инициативой создания социальных программ, составляющих теперь основу системы канадского государства благосостояния, со стороны англоязычных провинций не было особых возражений в отношении использования федеральным центром своих расходных полномочий²²⁶. Однако, понаблюдав в течение сорока лет за тем, каким образом используются расходные полномочия федерального центра, многие из этих провинций (в особенности, провинции с высокой бюджетной обеспеченностью) стали относиться к использованию этих полномочий федеральным центром более критически. Когда федеральная власть пытается добиться расширения своих расходных полномочий, власти Квебека высказывают те же возражения, что и обычно, и не участвуя в новых инициативах, добиваются от федерального центра соответствующую денежную компенсацию. В настоящее время и некоторые другие провинции также выражают свое несогласие с дальнейшим расширением расходных полномочий федерального центра, а требуют компенсаций за неучастие в федеральных программах. По этой причине федераль-

²²⁶ Ричард Саймион и Йэн Робинсон. «Государство, общество и развитие канадского федерализма». Торонто, издательство Торонтского университетаЮ 1990 год. Стр. 150.

ным властям становится все труднее удовлетворять требования Квебека и при этом договариваться с другими провинциями о финансировании общенациональных программ на их территории. Более того, другие провинции выражают все меньшую готовность соглашаться на какое-либо дальнейшее расширение расходных полномочий федеральных властей без предоставления им такой же возможности, какую имеет Квебек, т.е. возможности не участвовать в общенациональных программах и получать нецелевую денежную компенсацию. Однако предоставление такой возможности всем провинциям или хотя бы некоторым из них привело бы к снижению эффективности общенациональных программ в достижении единых общенациональных стандартов предоставления государственных услуг.

Соглашение об основах социального партнерства представляло собой последнюю по времени попытку федерального центра и властей провинций достигнуть договоренности относительно условий расширения расходных полномочий федерального правительства. Власти Квебека, однако, не подписали это соглашение, поскольку в нем признается законность расширения расходных полномочий федерального центра и не содержится положений, прямо разрешающих провинциям не участвовать в новых программах (созданных в результате использования расходных полномочий федеральных властей), а в качестве альтернативы такому участию – получать нецелевую денежную компенсацию.

Роль федерального центра во взаимоотношениях властей различных уровней

Федеральный центр играет ключевую роль в процессе урегулирования отношений между федеральными и региональными властями Канады. Влияние федеральных властей в таких отношениях в значительной степени обусловлено его расходными полномочиями. Расходные полномочия федерального центра используются для обеспечения финансирования крупных социальных и иных программ при помощи трансфертов властям провинций, а также трансфертов непосредственно гражданам и организациям. Как уже говорилось, ограничений на использование федеральной властью своих расходных полномочий немного и, если не считать ограничений, на которые согласилось федеральное правительство при подписании договоров с властями провинций, право федеральной власти единолично решать, каким образом использовать имеющиеся у нее расходные полномочия ничем не ограничено. Таким образом, федеральный центр имеет возможность вмешиваться в процесс выполнения программ властями провинций, выделяя

финансовую помощь бюджетам провинций только при условии, что выполняемые программы будут отвечать определенным требованиям. Кроме того, федеральные власти могут использовать свои расходные полномочия для передачи средств непосредственно гражданам или организациям с целью создания программ, которые окажут серьезное воздействие на имеющиеся программы провинций.

Наличие у федерального центра существенных расходных полномочий и возможности единолично принимать решения в отношении использования этих полномочий²²⁷ определяет важную роль, которую играют федеральные власти в сфере регулирования взаимоотношений между властями различных уровней. Однако с другой стороны власть и влияние федерального центра ограничены отсутствием в его юрисдикции в соответствии с Конституцией полномочий, необходимых для учреждения собственных расходных программ в некоторых областях, и, следовательно, ему приходится прибегать к сотрудничеству с провинциями (путем стимулирования выполнения определенных расходных программ провинциальными властями с помощью выделения целевой обусловленной финансовой помощи) при претворении в жизнь многих аспектов своей политики. По этой причине федеральным властям приходится соблюдать осторожность, для того чтобы избежать разногласий с властями провинций по какому-либо вопросу, поскольку провинции могут использовать это как предлог для того, чтобы отказаться от обсуждения других существенных с точки зрения федерального центра вопросов и от сотрудничества с федеральной властью в их решении.

5. Прозрачность и ответственность

Расходные и доходные полномочия органов власти различных уровней

Из-за сложности схемы бюджетного взаимодействия властей двух уровней и недостаточной проработанности положений конституционного права в отношении разделения полномочий (и использования расходных полномочий) данная сфера в целом является малопрозрачной. Что касается

²²⁷ Следует заметить, что недавно федеральный центр согласился на внесение в текст Соглашения об основах социального партнерства положений об ограничении его расходных полномочий.

ответственности органов власти в данной области, то оно традиционно обеспечивается подотчетностью исполнительных органов власти соответствующим законодательным органам (в пределах структуры органов управления каждой провинции/федерального центра).

Как уже указывалось выше, положения о разделении полномочий между органами власти федерального центра и провинций можно найти в Конституции, однако сами эти положения совсем не так ясны, как представляется на первый взгляд. В положениях Конституции по вопросу разделения полномочий внимание сосредоточено на законодательных полномочиях (что было важно в 1867 году), однако функции управления современным государством благосостояния, выполняемые современными органами власти, там не определены. К тому же, некоторые из полномочий, относимые к компетенции федерального центра и властей провинций, описаны в столь общих выражениях, что не ясно, каковы пределы компетенции властей того или иного уровня по этим полномочиям. Например, федеральный центр наделен полномочием принимать законы, «обеспечивающие мир, порядок и хорошее управление Канадой», тогда как провинции наделяются правом принимать законы «по всем вопросам местного значения, относящимся к делам данной провинции». Эти положения стали предметом множества обращений в суды со стороны органов власти различных уровней, причем в результате судами было сделано множество различных толкований этих положений. Вследствие возникающих юридических сложностей при попытках толкования законодательных полномочий властей тех или иных уровней, гражданам чрезвычайно трудно разобраться в том, от властей какого уровня исходит та или иная программа или политика. Сами власти не всегда до конца уверены в том, каковы пределы их полномочий и периодически обращаются по таким вопросам за разъяснением в суды.

Проблемы с прозрачностью усугубляются сложностью системы федеральных трансфертов бюджетам провинций. Использование расходных полномочий и (хотя и в меньшей степени) система межбюджетного выравнивания позволяют властям обоих уровней претендовать на значительную роль в важнейших аспектах социальной политики Канады, однако вследствие широкого использования таких трансфертов рядовым гражданам сложно понять, органы власти какого уровня несут политическую ответственность за предоставление того или иного вида государственных услуг. Как указывалось выше, использование межбюджетных трансфертов создает ситуацию, при которой органы власти обоих уровней наделены *de facto* полномочиями в области социальной политики, т.е. их полномочия в этой

области пересекаются, а отнюдь не являются исключительными полномочиями, как это предусмотрено Конституцией. Формальные положения Конституции могут быть очень обманчивы, когда речь идет о фактических полномочиях властей различных уровней, и отсутствие прозрачности здесь в какой-то степени подрывает систему ответственности.

Основной способ, которым обеспечивается ответственность властей в отношении бюджетных расходов и доходов, состоит в использовании стандартных парламентских процедур. На практике это означает, что представители исполнительной власти в законодательном собрании постоянно должны быть готовы к ответу на вопросы оппозиционных партий относительно деятельности правительства. Другой аспект ответственности органов власти состоит в том, что граждане имеют возможность высказать свое отношение к их деятельности в процессе выборов. Следует добавить также, что существует и форма неофициальной ответственности, обеспечиваемая деятельностью подразделений органов власти по связям с общественностью. Органы власти всех уровней стараются достигнуть максимальной популярности и обеспечить признание избирателями их вклада в тот или иной аспект политики или в ту или иную расходную программу, а неудачи списать на власти другого уровня. Эффективность такого рода «отчетности», однако, снижается из-за недостатка прозрачности и ясности в отношении того, какова роль и ответственность органов власти каждого уровня в осуществлении той или иной расходной программы.

Исполнительный федерализм

Отношения между властями различных уровней и процессы, связанные с исполнительным федерализмом, представляются малопрозрачными. Встречи Первых министров провинций привлекают всеобщее внимание и внешне представляют собой вполне публичные мероприятия; в частности, представители различных правительств выступают на таких встречах с изложением своих позиций по определенным вопросам. Несмотря на то, что подобные мероприятия привлекают много внимания и на них делаются вышеуказанные заявления обсуждения наиболее важных вопросов проходят при закрытых дверях. По этой причине избиратели не имеют возможности узнать, каковы позиции их властей по тем или иным обсуждаемым вопросам и на какие компромиссы идут их правительства в процессе переговоров. Однако Встречи Первых министров составляют лишь незначительную часть переговоров между властями различных уровней и их отдельными департаментами. Большинство связей между властями происходит на го-

раздо менее высоком уровне и привлекает значительно меньше внимания со стороны общественности (или вовсе не привлекает никакого внимания). Большинство встреч между властями происходит на уровне представителей различных департаментов федерального правительства и правительств провинций. Такие встречи проходят при закрытых дверях и почти (или совсем) не привлекают внимания общественности.

Особых механизмов отчетности, которые могли бы заставить органы власти отвечать за обязательства, которые они принимают на себя по межправительственным договорам, не существует. Как уже говорилось, основным механизмом, обеспечивающим ответственность, являются стандартные парламентские процедуры, в соответствии с которыми исполнительная власть должна иметь поддержку соответствующего законодательного органа, чтобы остаться у власти.

События последнего времени: Соглашение об основах социального партнерства

Соглашение об основах социального партнерства – межправительственное соглашение, заключенное между федеральным правительством и правительствами девяти провинций в начале 1999 года²²⁸. В некоторых положениях этого Соглашения была предпринята попытка решить проблемы прозрачности и подотчетности в процессах, связанных с взаимоотношениями властей различных уровней²²⁹.

Положения Соглашения об основах социального партнерства указывают на стремление властей решить проблемы подотчетности и прозрачности, однако, сами эти обязательства приняты всего лишь в рамках межправительственного соглашения. Соглашение было подписано около двух лет назад, однако до сих пор нет никаких признаков, что органы власти обоих уровней продвинулись по пути выполнения этих обязательств.

Б. Бюджетные отношения между федеральным центром и органами власти провинций

Данный раздел посвящен обзору современного состояния и эволюции бюджетных взаимоотношений федерального центра и провинций. Обзор

²²⁸ Квебек это соглашение не подписал.

²²⁹ См. Раздел 3 Соглашения об основах социального партнерства (Информирование канадцев – публичная отчетность и прозрачность).

включает в себя сведения о доле федерального бюджета и бюджетов провинций в расходах и доходах консолидированного бюджета, а также анализ значения межбюджетных трансфертов для бюджетов разных уровней и масштабов вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы канадской федерации.

Связи между тремя основными уровнями органов власти в Канаде осуществляются по иерархическому принципу. Федеральные власти имеют отношения в основном с бюджетами провинций, а провинции – в свою очередь – с муниципальными бюджетами, расположенными в пределах их территории. Распределение бюджетных полномочий между провинцией и входящими в ее состав муниципальными образованиями сильно разнятся в зависимости от конкретной провинции. В то время как провинции в законодательном отношении независимы от федерального центра, муниципалитеты не имеют такой степени свободы от властей провинций. Как уже говорилось, рамки полномочий муниципальных образований в основном определяются властями провинций, которые в значительной степени контролируют деятельность созданных ими муниципалитетов. Поэтому решения в отношении предоставления некоторых важных государственных услуг, таких как образование, социальное обеспечение и здравоохранение, принимаются совместно муниципальными и провинциальными властями. По этой причине бюджетные расходы провинций и муниципалитетов будут рассмотрены в совокупности, хотя дезагрегированные показатели по бюджетным расходам провинций и муниципалитетов будут приведены для отдельных провинций. Далее будут проанализированы данные о долях федерального бюджета и бюджетов провинций в общем объеме расходов и доходов консолидированного бюджета, о значении межбюджетных трансфертов для бюджетов различных уровней, а также о влиянии межбюджетных трансфертов на состояние вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы.

1. Доли федерального бюджета и бюджетов провинций в расходах консолидированного бюджета Канады

В Таблице Б.1 приводятся данные за сорокалетний период по доле расходов бюджетов федеральных и провинциальных властей в общем объеме расходов консолидированного бюджета²³⁰. Поскольку бюджетные расходы

²³⁰ Данные, приводимые в таблицах Б.1.-Б.7. взяты из базы данных CANSIM, которая представляет собой базу данных по экономике Канады, составленную и исполь-

включают в себя трансферты бюджетам других уровней, было бы неправильным отразить только доли бюджетных расходов с учетом таких трансфертов. Поэтому в Таблице Б.1. представлены два альтернативных варианта исчисления долей расходов консолидированного бюджета, а именно, – с учетом и без учета межбюджетных трансфертов. Напомним, что сведения по расходам бюджетов провинций и входящих в их состав муниципалитетов даны нами в совокупности, а бюджетные расходы за вычетом трансфертов приводятся только в отношении исполнения федерального бюджета. При расчете долей федерального бюджета и бюджетов провинций в расходах консолидированного бюджета с учетом трансфертов, объем произведенной федеральной финансовой помощи бюджетам провинций включается в общий объем федеральных бюджетных расходов, тогда как при расчете показателей без учета трансфертов, данные о федеральной финансовой помощи не включались в расчет.

Структура расходов консолидированного бюджета с учетом федеральных трансфертов бюджетам провинций

Как показано в таблице Б.1, в послевоенный период происходила постепенная децентрализация расходных полномочий, то есть происходила передача таких полномочий от федеральных властей к органами власти провинций. В начале 1960-х годов почти 60% расходов консолидированного бюджета осуществлялось из федерального бюджета, в то время как к концу века такая же доля расходов консолидированного бюджета приходилась на провинции. К тому же, если бы в данные о бюджетных расходах были бы включены только расходы на предоставление общественных товаров и услуг, децентрализация носила бы еще более радикальный характер, учитывая относительную высокую долю трансфертов в общем объеме федеральных бюджетных расходов.

зую Статистическим Управлением Канады. Данные, содержащиеся в таблицах Б.8 и Б.9 основаны на данных, полученных от Департамента финансов федерального правительства.

ТАБЛИЦА Б.1. ДОЛИ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТОВ ПРО-
ВИНЦИЙ В РАСХОДАХ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА КАНАДЫ (%)

Год	С учетом федеральных Трансфертов		Без учета федеральных трансфертов	
	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций
1961	57.4	42.6	52.7	47.3
1962	56.8	43.2	51.8	48.2
1963	55.1	44.9	50.0	50.0
1964	53.6	46.4	48.7	51.3
1965	51.7	48.3	46.1	53.9
1966	51.5	48.5	45.6	54.4
1967	49.9	50.1	44.1	55.9
1968	48.8	51.2	42.6	57.4
1969	47.3	52.7	41.2	58.8
1970	46.4	53.6	39.7	60.3
1971	46.3	53.7	38.7	61.3
1972	47.1	52.9	40.5	59.5
1973	46.2	53.8	40.0	60.0
1974	48.2	51.8	42.0	58.0
1975	48.6	51.4	42.3	57.7
1976	46.5	53.5	40.2	59.8
1977	46.2	53.8	39.8	60.2
1978	46.3	53.7	39.9	60.1
1979	45.4	54.6	39.2	60.8
1980	45.4	54.6	39.5	60.5
1981	46.0	54.0	40.6	59.4
1982	46.3	53.7	41.0	59.0
1983	46.1	53.9	40.7	59.3
1984	47.5	52.5	42.0	58.0
1985	48.1	51.9	42.6	57.4
1986	46.9	53.1	41.7	58.3
1987	46.7	53.3	41.5	58.5
1988	46.4	53.6	41.0	59.0
1989	46.3	53.7	41.1	58.9
1990	46.3	53.7	41.3	58.7
1991	45.8	54.2	41.1	58.9
1992	44.7	55.3	39.7	60.3
1993	44.6	55.4	39.6	60.4
1994	44.3	55.7	39.4	60.6
1995	44.9	55.1	39.9	60.1
1996	44.2	55.8	39.8	60.2
1997	43.2	56.8	39.3	60.7
1998	43.1	56.9	39.1	60.9
1999	43.9	56.1	39.2	60.8

Следует отметить наличие ряда закономерных причин для такого перераспределения расходных полномочий в сторону бюджетов провинций. Так, в последние годы наблюдался рост государственных расходов в тех областях государственного сектора, расходные полномочия по которым принадлежат властям провинций. Канадские провинции наделены исключительными законодательными полномочиями по регулированию таких отраслей государственного сектора, как здравоохранение, образование и социальное обеспечение, а относительные темпы роста бюджетных расходов в этих областях являются высокими в большинстве стран мира. В то же время, некоторые из традиционно важных статей бюджетных расходов, входящих в компетенцию федерального правительства, в т.ч. расходы на оборону, в последние годы не только не увеличились, но и сократились. По всей видимости, изменения в объеме федеральных трансфертов бюджетам провинций оказали некоторое влияние на уменьшение доли федерального правительства в совокупных бюджетных расходах. Для того чтобы проанализировать значимость этого фактора, попытаемся сопоставить результаты расчетов для данных, включающих и не включающих сумму федеральных трансфертов бюджетам провинций.

Структура расходов консолидированного бюджета без учета федеральных трансфертов бюджетам провинций

Как видно из таблицы Б.1, исключение финансовой помощи из расходов федерального бюджета приводит к росту доли провинций в расходах консолидированного бюджета по отношению к доле федерального правительства на всем протяжении исследуемого периода. При исключении федеральных трансфертов доля федерального правительства в расходах консолидированного бюджета снижается на 4-5 процентных пунктов, с соответствующим ростом доли расходов бюджетов провинций. Такие результаты представляются вполне обоснованными, учитывая тот факт, что при исключении трансфертов сокращаются расходы федерального бюджета. Исключение межправительственных трансфертов из федеральных бюджетных расходов само по себе не имеет большого воздействия на тенденцию снижения доли федеральных бюджетных расходов в расходах консолидированного бюджета во времени: такое исключение оказывает влияние только на увеличение доли провинций на примерно одинаковую величину для всех исследуемых лет.

Масштаб децентрализации расходных полномочий характерен и для других федеративных государств. В таких странах с федеративным устрой-

ством, как Австралия, Бельгия и Германия, доля бюджетных расходов региональных властей аналогична той, что существует в Канаде. Более того, в некоторых унитарных государствах, такие как Япония и скандинавские страны, наблюдается высокая доля региональных бюджетных расходов в расходах консолидированного бюджета. Естественно, что доля региональных бюджетных расходов сама по себе не может являться показателем степени децентрализации бюджетной системы. Так, степень свободы принятия решений при децентрализации расходных полномочий может быть разной. Кроме того, высокая степень децентрализации бюджетных расходов может быть не обеспечена аналогичной децентрализацией бюджетных доходов, о чем речь пойдет ниже.

Прежде чем приступить к рассмотрению вопроса о структуре доходов бюджетной системы, следует отметить, что доли расходов федерального бюджета и бюджетов провинций сильно варьируют от одной провинции к другой. Как видно из таблиц 1-2 Приложения к настоящей главе, доли расходов федерального бюджета в совокупных бюджетных расходах значительно выше в провинциях с низкой бюджетной обеспеченностью, чем в провинциях с высокой обеспеченностью. Доля федеральных бюджетных расходов с учетом (без учета) трансфертов нижестоящим бюджетам изменяется в диапазоне примерно от 60% (53%) в атлантических провинциях до 45% (41%) в четырех западных провинциях. Возможно, наличие такой высокой дифференциации покажется необычным, учитывая то обстоятельство, что цель федеральной финансовой помощи заключается в обеспечении сравнительно одинакового уровня предоставления общественных благ на территории страны. При этом, даже при исключении федеральной финансовой помощи из расходов федерального бюджета, расходование бюджетных средств в наиболее благополучных провинциях оказываются более децентрализованным, отражая тем самым более высокую концентрацию федеральных бюджетных расходов в провинциях с относительно низкой бюджетной обеспеченностью.

2. Доли федерального центра и провинций в общей сумме государственных бюджетных поступлений

В таблице Б.2 приведена структура доходов консолидированного бюджета Канады за последние четыре десятилетия. Аналогично данным о структуре расходов консолидированного бюджета, в данном случае необходимо различать сумму бюджетных доходов, исчисленную с учетом получения федеральных трансфертов, и доходов без учета федеральной финан-

совой помощи. В наибольшей степени такое различие затрагивает бюджеты, получающие федеральные трансферты, т.е. бюджеты провинций. Объемы бюджетных доходов, исчисленные без учета полученной финансовой помощи, включают в себя только доходные поступления из собственных источников (в основном налоговые доходы) и не учитывают значительные по объему трансферты, которые провинции получают из федерального бюджета.

С учетом полученной финансовой помощи структура доходов консолидированного бюджета Канады аналогична структуре расходов, что не удивительно. Однако при исключении из доходов и расходов федеральной финансовой помощи, доля доходов федерального бюджета оказывается выше, чем доля доходов консолидированного бюджета, зачисленных в бюджеты провинций. Тем не менее в отношении распределения бюджетных доходов децентрализация канадской федерации оказывается чрезвычайно высокой, и это одна из особенностей, которая отличает канадскую федерацию от других.

В конце XX века федеральный бюджет получал меньше бюджетных доходов, чем бюджеты провинций (47,3% доходов консолидированного бюджета). Эта ситуация прямо противоположна сложившейся в послевоенный период, когда доля федерального бюджета в совокупных доходах бюджетной системы составляла около 60%. Таким образом, аналогично тенденциям в области распределения бюджетных расходов, в Канаде наблюдается постепенная децентрализация бюджетных доходов.

Масштаб децентрализации в отношении бюджетных доходов варьирует от одной провинции к другой, однако, как показано в таблицах 3-4 Приложения к настоящей главе, при анализе данного показателя нельзя выделить какие-либо систематические различия между провинциями с высокой и низкой бюджетной обеспеченностью. Что касается структуры доходов бюджетной системы без учета федеральной финансовой помощи (т.е. структуры собственных бюджетных доходов), доля федерального правительства примерно одинакова в провинциях с высоким уровнем бюджетных доходов, таких как Онтарио, и в провинциях с низкой бюджетной обеспеченностью, таких как О-в Принца Эдуарда или Нью-Брансвик.

ТАБЛИЦА Б.2. СТРУКТУРА ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА КАНАДЫ (%)

Год	С учетом федеральных трансфертов		Без учета федеральных трансфертов	
	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций
1961	54.4	45.6	60.3	39.7
1962	50.8	49.2	56.5	43.5
1963	50.0	50.0	55.5	44.5
1964	50.7	49.3	55.7	44.3
1965	49.2	50.8	54.2	45.8
1966	48.1	51.9	53.4	46.6
1967	47.1	52.9	52.2	47.8
1968	46.2	53.8	51.4	48.6
1969	47.3	52.7	52.2	47.8
1970	45.8	54.2	51.3	48.7
1971	45.2	54.8	51.4	48.6
1972	46.0	54.0	51.6	48.4
1973	46.2	53.8	51.3	48.7
1974	47.8	52.2	53.1	46.9
1975	46.1	53.9	51.9	48.1
1976	45.1	54.9	50.7	49.3
1977	41.9	58.1	47.2	52.8
1978	40.0	60.0	45.1	54.9
1979	40.4	59.6	45.2	54.8
1980	41.1	58.9	45.8	54.2
1981	43.9	56.1	48.5	51.5
1982	42.4	57.6	47.1	52.9
1983	41.0	59.0	45.7	54.3
1984	40.8	59.2	45.7	54.3
1985	41.5	58.5	46.5	53.5
1986	42.8	57.2	47.5	52.5
1987	42.8	57.2	47.4	52.6
1988	42.4	57.6	46.9	53.1
1989	42.2	57.8	46.5	53.5
1990	42.1	57.9	46.3	53.7
1991	43.0	57.0	47.3	52.7
1992	43.1	56.9	47.6	52.4
1993	42.0	58.0	46.4	53.6
1994	41.4	58.6	45.4	54.6
1995	42.0	58.0	46.0	54.0
1996	42.7	57.3	46.2	53.8
1997	44.1	55.9	47.0	53.0
1998	44.3	55.7	47.3	52.7
1999	44.0	56.0	47.3	52.7

3. Трансферты из федерального бюджета бюджетам провинций

В таблице Б.3 приводится информация о доле трансфертов из федерального бюджета в общем объеме доходов бюджетов провинций за период с 1961 по 1999 годы. В таблице 5 Приложения к данной главе приводится также информация по отдельным провинциям – получателям федеральной финансовой помощи. Приведенные данные указывают на то же, что и показатели других таблиц: канадская федерация за послевоенные годы постепенно стала весьма децентрализованной. В настоящее время только 13% совокупных бюджетных доходов провинций формируется за счет перечислений из федерального центра, по сравнению с 20% в начале 1960-х годов. Процесс снижения доли федеральной финансовой помощи в бюджетных доходах провинций начался в конце 1970-х годов и активизировался в 1990-ые годы.

ТАБЛИЦА Б.3. ДОЛЯ ТРАНСФЕРТОВ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ ПРОВИНЦИЙ (%)

Год	Доля федеральных трансфертов в бюджетах провинций	Год	Доля федеральных трансфертов в бюджетах провинций
1961	21.5	1981	17.0
1962	20.3	1982	17.5
1963	19.7	1983	17.6
1964	18.1	1984	18.2
1965	18.3	1985	18.7
1966	19.0	1986	17.5
1967	18.6	1987	17.2
1968	18.9	1988	16.8
1969	18.0	1989	16.2
1970	19.5	1990	15.9
1971	22.0	1991	16.2
1972	20.1	1992	16.9
1973	18.3	1993	16.7
1974	19.0	1994	15.4
1975	20.9	1995	15.7
1976	20.2	1996	13.4
1977	19.7	1997	11.5
1978	19.1	1998	11.6
1979	18.3	1999	13.0
1980	17.8		

Указанным изменениям способствовал ряд значительных событий в области канадского федерализма. Относительно высокая зависимость провинций от федеральных трансфертов в начале рассматриваемого периода была отражением той ситуации, которая сложилась после Второй Мировой

войны, когда с согласия провинций в федеральный бюджет начали полностью зачисляться поступления налога на доходы физических лиц (по договорам о передаче налоговых функций между федеральным правительством и провинциями). Вскоре после войны федеральное правительство стало передавать полномочия по сбору доходов в бюджет органам власти провинций, хотя темпы, которыми происходила такая передача полномочий, удовлетворяли не все провинции. Однако в конце 1950-х годов и в 1960-е годы были внедрены основные программы распределения бюджетных расходов в таких областях государственного сектора, как здравоохранение и социальное обеспечение, в результате чего доля федеральных трансфертов в бюджетных доходах провинций незначительно возросла (или, по крайней мере, перестала снижаться). В 1977 г. такого рода программы разделения бюджетных расходов были заменены выделением блочных трансфертов, темпы роста которых были привязаны к ВВП, а не с расходами на финансирование программ, так как расходы на финансирование совместно осуществляемых программ росли более быстрыми темпами, чем ВВП. Это был основной фактор, способствовавший постепенному уменьшению зависимости провинций от федеральных трансфертов в последующие два десятилетия. Эта зависимость резко уменьшилась в середине 90-х годов, когда федеральное правительство приступило к реализации программы сокращения основных бюджетных расходов с целью сокращения бюджетного дефицита. Значительное сокращение бюджетных расходов выразилось в уменьшении объема федеральной финансовой помощи бюджетам провинций, что привело к снижению доли федеральных средств в бюджетных доходах провинций с 16% до уровня ниже 12%.

Сводные показатели о зависимости бюджетов провинций от федеральных средств, приводимые в таблице Б.3, не могут предоставить исчерпывающую характеристику сложившейся ситуации. Как видно из таблицы 5 Приложения к настоящей главе, бюджеты провинций в различной степени зависят от федеральных трансфертов. В 1995 г. (последний год, по которому имеются данные с разбивкой по провинциям) средства, полученные в виде федеральных трансфертов, составили всего 10%-12% бюджетных доходов в провинциях с высокой бюджетной обеспеченностью, таких как Альберта, Британская Колумбия и Онтарио, в то время как степень зависимости остальных провинций от федеральных трансфертов оказалась более значительной. Так, в провинциях Ньюфаундленд и Остров Принца Эдварда доля перечислений из федерального центра в бюджетных доходах составила, соответственно, 42% и 40%. Это отражает особенность всех федератив-

ных государств: разные провинции имеют разные возможности в предоставлении основных общественных благ, на которые распространяются их полномочия. Федеральная система финансовой помощи, как будет показано ниже, предназначена для сглаживания этих различий.

Данные по различным провинциям имеют одно общее свойство с совокупными показателями, приводимыми в таблице Б.3: доля федеральных трансфертов в бюджетных доходах провинций последовательно сокращалась в течение последних сорока лет. В настоящее время провинции обязаны обеспечивать большой объем собственных налоговых доходов в бюджеты. Такая децентрализация полномочий в отношении бюджетных доходов не характерна для стран с федеративным устройством. Тот факт, что провинции имеют доступ ко всем основным источникам налоговых доходов: налог на доходы физических лиц, налог на доходы корпораций, общий налог с продаж и налог на зарплату, объясняет, почему этот процесс в Канаде не был связан с большими проблемами. Кроме того, провинции имеют право самостоятельно устанавливать налоговые ставки в отношении большинства налогов. В связи с тем, что федеральное правительство сократило объем финансовой помощи провинциям, провинции, в свою очередь, компенсировали эти потери путем соответствующего увеличения налоговых ставок. Это означает, что по основным компонентам налоговой системы провинции занимают все больше и больше «налогового пространства» страны. С расширением бюджетных полномочий провинций, перед федеральным правительством встала задача унификации основных налогов в различных провинциях. Этот вопрос будет рассмотрен в разделе Г.

Из анализа структуры расходов и доходов консолидированного бюджета Канады очевидно, что в канадской федерации наблюдается сильная децентрализация не только в области предоставления государственных услуг, но также и в отношении финансирования этих услуг. С этой точки зрения бюджетные полномочия в Канаде являются более децентрализованными, чем в других странах с федеративным устройством, таких как Австралия и Германия, где степень зависимости органов власти нижестоящего уровня от федеральной финансовой помощи намного выше. Подробнее об этом будет сказано в следующем разделе.

4. Вертикальная несбалансированность бюджетной системы

Для оценки масштабов децентрализации бюджетных полномочий принято использовать понятие *вертикальной несбалансированности бюджетной системы*. Вертикальная несбалансированность бюджетной системы

возникает при наличии дисбаланса между доходами федерального бюджета и соответствующими расходными обязательствами. Высокая степень вертикального дисбаланса означает, что провинции сильно зависят от финансовой помощи из федерального бюджета для финансирования своих расходных обязательств. Высокая степень вертикальной несбалансированности уменьшает степень бюджетной децентрализации, так как трансферты часто обусловливаются требованиями относительно того, как они должны расходоваться, что оказывает влияние на приоритеты субнациональных властей в области расходования средств. Кроме того, субнациональные власти в меньшей степени несут ответственность за направления и объемы бюджетных расходов, если они не выполняют функции самостоятельного обеспечения бюджетных доходов.

Так же, как и в случае с анализом структуры доходов и расходов консолидированного бюджета, необходимо различать вертикальную несбалансированность с учетом межбюджетных трансфертов и без их учета. В таблице Б.4 приводятся расчеты уровня вертикальной несбалансированности канадской бюджетной системы как с учетом, так и без учета межбюджетных трансфертов. Уровень вертикальной несбалансированности в данном случае определен как разница между бюджетными расходами и доходами, выраженная в процентном отношении к бюджетным расходам. Такой расчет был произведен как для федерального бюджета, так и для бюджетов провинций.

ТАБЛИЦА Б.4 ВЕРТИКАЛЬНАЯ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ НА УРОВНЕ "ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР – ПРОВИНЦИИ" ($\frac{\text{Расходы} - \text{Доходы}}{\text{Расходы}} \times 100\%$)

Год	С учетом федеральных Трансфертов		Без учета федеральных трансфертов	
	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций
1961	-17.1	14.3	3.3	-9.2
1962	-12.7	6.4	7.7	-17.3
1963	-16.2	6.7	5.4	-16.2
1964	-25.8	5.1	-3.0	-15.8
1965	-32.9	3.7	-6.2	-17.8
1966	-29.1	5.5	-2.1	-16.7
1967	-25.8	9.1	0.4	-11.7
1968	-29.0	9.5	-0.5	-11.6
1969	-40.3	10.1	-9.5	-9.7
1970	-35.4	15.2	-3.2	-5.3
1971	-37.3	18.0	-0.5	-5.1
1972	-30.4	16.8	0.4	-4.3

Год	С учетом федеральных Трансфертов		Без учета федеральных трансфертов	
	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций	Федеральный бюджет	Бюджеты провинций
1973	-34.9	14.4	-4.7	-4.8
1974	-36.5	12.4	-6.4	-8.1
1975	-17.6	19.9	8.5	-1.1
1976	-20.5	21.0	6.7	1.3
1977	-11.0	18.0	14.6	-1.9
1978	-3.9	16.0	19.7	-3.6
1979	-7.8	15.6	16.3	-3.0
1980	-6.7	17.4	15.9	-0.2
1981	-14.6	16.7	8.0	-0.1
1982	-1.0	21.0	18.3	4.5
1983	3.1	20.7	22.0	4.0
1984	5.4	18.4	24.2	0.4
1985	6.3	19.8	24.7	1.6
1986	-0.2	20.7	18.6	4.0
1987	-4.8	17.6	15.3	0.7
1988	-7.8	15.0	13.3	-1.9
1989	-6.3	14.5	13.7	-1.8
1990	-2.9	16.0	15.9	0.2
1991	-0.3	22.1	17.2	7.2
1992	-2.8	25.5	16.1	10.5
1993	-0.6	23.7	18.1	8.7
1994	-3.6	19.1	15.3	4.6
1995	-6.5	17.3	13.2	2.3
1996	-13.1	12.9	5.6	-0.2
1997	-23.8	9.9	-5.2	-1.5
1998	-24.7	10.8	-5.9	-0.6
1999	-28.9	7.5	-6.4	-6.1

Вертикальная несбалансированность бюджетной системы без учета межбюджетных трансфертов

При исключении из расчетов межбюджетных трансфертов вертикальная несбалансированность на уровне федерального правительства представляет собой разницу между расходами (без учета финансовой помощи бюджетам провинций) и бюджетными доходами, выраженную в процентном отношении к расходам за вычетом трансфертов. Данный подход соответствует общепринятому определению вертикальной бюджетной несбалансированности, которая определяется для федерального бюджета как величина, на которую расходные потребности меньше бюджетных доходов. Однако, в данном показателе имеются две составляющих, которые пред-

ставляют интерес для анализа, но выделить которые при данном способе расчета затруднительно. Во-первых, – это сумма финансирования бюджетного дефицита, которая при используемом определении вертикального дисбаланса будет способствовать преобладанию расходов над бюджетными поступлениями. Во-вторых, при таком способе расчета нет возможности вычислить степень вертикальной несбалансированности на основании общепринятого определения, т.е. превышения расходных потребностей над доходными возможностями органов власти. Аналогичным образом представленная в таблице вертикальная несбалансированность для бюджетов провинций представляет собой разницу между бюджетными расходами провинций (включая расходы бюджетов муниципалитетов) и доходами их бюджетов за вычетом поступлений федеральной финансовой помощи. Данный показатель служит для определения расходов бюджетов провинций над собственными бюджетными доходами, причем одна часть этого превышения покрывается за счет бюджетного дефицита, а другая часть – за счет федеральной финансовой помощи.

Как показано в таблице Б.4, показатель вертикальной бюджетной несбалансированности для федерального правительства был отрицательным на протяжении большинства лет, но значительно колебался из года в год. В 1980-е и в начале 1990-х годов степень вертикальной несбалансированности была относительно небольшой, отражая тем самым высокие значения бюджетного дефицита. После того, как федеральные власти приняли политику, направленную на сокращение бюджетного дефицита в середине 1990-х годов, показатель, характеризующий вертикальную несбалансированность бюджетной системы, принял прежние значения.

Аналогичная ситуация с вертикальной бюджетной несбалансированностью прослеживается в провинциях, хотя там она носит не столь ярко выраженный характер. Расходы бюджетов провинций значительно превышали их собственные бюджетные доходы в 1980-ые годы. Затем, к середине 1990-х годов, разница между бюджетными расходами и собственными доходами быстро сокращается и устанавливается на уровне менее 10% в 1999 году. В таблице 6 Приложения к данной главе приводятся данные о вертикальной бюджетной несбалансированности по отдельным провинциям.

Вертикальная несбалансированность бюджетной системы без учета межбюджетных трансфертов

При расчете данного показателя бюджетной несбалансированности, суммы федеральной финансовой помощи включаются в расходы федерального бюдже-

та, а также в бюджетные доходы провинций. В настоящее время показатель вертикальной бюджетной несбалансированности, рассчитанный на каждом уровне бюджетной системы, отражает величину бюджетного дефицита. Высокие положительные величины вертикальной несбалансированности на федеральном уровне в 1980-ые годы показывают долю федеральных бюджетных расходов, финансирование которых производилось за счет заемных средств. Отрицательные величины, зафиксированные в последние годы, указывают на то, что правительство имело бюджетный излишек. Аналогичные рассуждения можно произвести и в отношении провинций.

5. Горизонтальная несбалансированность бюджетной системы Канады

Разные провинции имеют разные возможности в предоставлении общественных благ населению, и по этой причине возникает *горизонтальная* несбалансированность бюджетной системы. Горизонтальная несбалансированность может возникнуть как по причине дифференциации расходной, так и доходной частей бюджета. Что касается бюджетных доходов, то следует отметить, что разные провинции имеют разный налоговый потенциал, т.е. между провинциями существуют различия в возможностях получения бюджетных доходов за счет налогообложения. Что касается расходной части, то необходимость предоставления общественных благ различного рода может варьироваться по провинциям в зависимости от их демографической ситуации. Также может различаться стоимость предоставления общественных благ. При проведении анализа сначала будут представлены данные о совокупной величине бюджетных расходов и доходов в расчете на душу населения по провинциям. Однако анализ только этих показателей может создать искаженную картину горизонтальной несбалансированности, так как различия между провинциями могут возникнуть не только вследствие дифференциации налогового потенциала по провинциям, но также из-за того, что уровень предоставления общественных благ в разных провинциях может различаться в силу политики, проводимой властями данных провинций. Для того, чтобы рассмотреть эту проблему далее будут приведены некоторые из показателей, характеризующие межрегиональную дифференциацию налогового потенциала, которые используются для расчета сумм выравнивающих трансфертов из федерального бюджета бюджетам провинций. Такие данные предоставляют более точную картину дифференциации налогового потенциала, чем различия в бюджетных доходах на душу населения, так как они рассчитаны с учетом различий в налоговых ставках, устанавливаемых провинциями.

Горизонтальная несбалансированность расходов бюджетной системы

В таблице Б.5 представлены данные относительно расходов провинций на душу населения в процентном отношении к средним показателям по стране за период с 1961 по 1995 годы.

ТАБЛИЦА Б.5. РАСХОДЫ ПРОВИНЦИЙ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПО ОТНОШЕНИЮ К СРЕДНИМ БЮДЖЕТНЫМ РАСХОДАМ ПО СТРАНЕ В 1961-1995 ГГ. (%)

Год	NFLD	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	78.2	86.3	82.9	85.8	89.2	103.7	99.8	114.6	119.8	117.9
1962	86.2	68.8	82.8	84.7	93.0	103.0	98.6	112.4	115.8	112.3
1963	76.1	84.6	80.5	74.5	92.0	104.7	99.0	120.1	113.5	112.9
1964	84.3	87.9	82.2	91.7	94.1	102.3	98.4	120.6	111.1	107.1
1965	83.8	55.9	81.1	82.8	99.7	102.0	94.3	110.8	111.6	103.0
1966	88.6	92.1	82.4	81.0	100.4	99.7	93.2	110.2	119.9	99.5
1967	105.6	89.9	79.0	72.7	97.5	103.2	90.0	102.6	128.4	93.9
1968	91.5	83.1	81.4	78.7	97.1	106.8	87.8	100.1	114.1	95.2
1969	86.0	78.8	82.1	90.4	93.4	108.3	89.8	94.8	115.8	97.6
1970	81.4	79.5	88.9	71.9	96.5	109.2	90.2	89.8	110.6	94.2
1971	89.8	84.7	87.6	86.1	98.4	107.7	91.4	87.1	109.8	89.2
1972	90.6	94.1	86.9	89.6	99.0	105.3	94.6	92.6	108.4	90.7
1973	86.7	92.4	88.4	78.3	104.2	102.0	95.0	90.8	107.7	93.6
1974	91.9	97.2	87.0	80.0	101.9	100.4	103.7	96.7	107.1	97.7
1975	91.0	95.4	91.9	82.9	99.4	100.2	102.3	103.6	107.9	100.1
1976	92.9	96.6	87.8	82.2	106.4	97.3	101.1	98.6	104.5	97.6
1977	90.0	97.5	84.9	83.5	112.5	94.4	98.2	100.8	102.7	94.5
1978	95.5	88.6	92.1	81.4	110.2	93.8	94.5	101.8	106.9	97.3
1979	94.9	85.0	89.0	79.1	114.4	90.5	95.3	102.5	110.6	96.4
1980	95.3	91.0	87.2	82.5	114.1	88.4	96.1	103.6	114.3	100.1
1981	95.1	91.6	87.3	79.8	113.6	88.2	93.8	104.3	115.1	101.3
1982	93.6	85.1	87.1	88.7	112.1	86.1	100.2	108.0	123.3	99.5
1983	96.5	86.3	83.7	84.0	107.8	86.0	99.6	107.9	141.6	96.5
1984	94.3	86.7	86.4	85.8	110.1	86.9	100.7	111.3	133.0	93.7
1985	93.3	83.1	86.3	86.3	111.3	88.5	101.2	110.8	129.5	89.1
1986	93.8	81.2	86.3	85.6	110.5	88.6	103.4	109.7	129.7	90.5
1987	95.9	85.3	87.2	87.5	108.0	91.4	108.5	106.9	123.2	90.3
1988	97.2	88.7	89.0	89.4	106.9	92.6	106.7	112.2	119.3	89.0
1989	98.6	90.5	89.4	89.0	107.1	93.4	108.2	109.9	118.2	87.6
1990	100.0	91.6	89.1	89.8	106.4	94.5	105.5	115.7	115.2	87.0
1991	96.7	89.4	86.5	88.4	106.2	96.6	104.3	108.9	109.4	89.5
1992	90.9	86.7	84.7	88.6	105.4	98.0	102.0	109.4	106.9	90.6
1993	91.7	91.1	89.6	90.7	105.7	97.4	101.5	105.0	103.3	94.0
1994	94.2	90.4	84.4	92.8	108.8	96.6	104.4	104.6	94.4	96.6
1995	97.7	87.8	84.7	94.6	110.9	96.7	99.6	104.0	89.8	96.4

Анализ представленных показателей позволяет выявить некоторые интересные различия, существующие между провинциями. За последние сорок лет расходы бюджета на душу населения в таких провинциях, как Квебек, Манитоба, Саскачеван и Альберта были выше средних по стране, в то время как расходы бюджетов остальных провинций были зафиксированы на уровне ниже средненационального. Особенно низкие показатели были у провинций О-в Принца Эдварда и Нова Скотия. Не так давно провинция Альберта переместилась из группы провинций, чьи бюджетные расходы в расчете на душу населения превышали средние по стране показатели, в группу провинций, бюджетные расходы которых находятся на уровне, ниже среднего по стране. Подобные результаты не противоречат изменениям в политике властей этой провинции.

Систематические различия между бюджетными показателями провинций сохранялись на протяжении всего рассматриваемого периода. В сущности, причиной возникновения таких различий может являться как дифференциация потребностей провинций в государственных расходах, так и дифференциация возможностей по финансированию предоставления общественных благ и дифференциация предпочтений населения в отношении предоставления общественных благ. С другой стороны (по крайней мере, отчасти), существование этих различий связано с разницей в бюджетных потребностях и стоимости предоставления общественных благ. В этой связи следует отметить, что система межбюджетного выравнивания предназначена для выравнивания возможностей провинций по финансированию одинакового уровня предоставления общественных благ с тем, чтобы различия в таких возможностях не являлись основным фактором, определяющим различия в бюджетных расходах. Несмотря на то, что различия в предпочтениях населения, в принципе, возможны, факт сохранения различий в бюджетных расходах на душу населения на протяжении длительного времени, заставляет нас предположить, что именно различия в возможностях и стоимости предоставления общественных благ являлись основной причиной дифференциации провинциальных бюджетных расходов. Поэтому, весьма вероятно, что систематические различия между бюджетными расходами провинций заключаются в их различной потребности в предоставлении общественных благ, а также в их различной стоимости.

В отличие от выравнивания различий в налоговом потенциале, в Канаде отсутствуют какие-либо программы по выравниванию возможностей провинций по обеспечению одинакового уровня предоставления общественных благ с тем, чтобы компенсировать различия в расходных потреб-

ностях бюджетов провинций. Эта ситуация прямо противоположна той, что можно наблюдать в Австралии, где система межбюджетного выравнивания в основном направлена на выравнивание различий в потребностях в финансировании предоставления общественных благ с учетом различий в стоимости их предоставления. Такая ситуация неудивительна, учитывая, что возможности австралийских штатов по обеспечению собственных бюджетных доходов ограничены по сравнению с возможностями и полномочиями канадских провинций.

Горизонтальная несбалансированность собственных доходов бюджетной системы

В таблице Б.6 приводится информация о собственных налоговых доходах бюджетов в расчете на душу населения в период с 1961 по 1995 г.

Следует отметить, что к анализу представленных показателей также необходимо подходить с осторожностью, так как они не отражают различия между провинциями не только в их налоговых возможностях, но и в проводимой ими политике в области налогообложения. Некоторые провинции предпочитают устанавливать налоговые ставки ниже, чем у других, а это влияет на величину налоговых поступлений на душу населения. Тем не менее, представленные значения весьма показательны. Они отражают значительные различия между провинциями в возможностях обеспечения бюджетных доходов. Провинции Альберта, Британская Колумбия и Саскачеван имеют доходы на душу населения на 6-8 процентов больше, чем в среднем по стране. (данная ситуация характерна также для Квебека, но это является исключением, возникшим в силу исторических причин: Квебек располагает более высокими, по сравнению с остальными провинциями, полномочиями в области налога на доходы физических лиц и, соответственно, получает меньше прямой финансовой помощи из федерального бюджета). С другой стороны, четыре провинции атлантического побережья собирают только около 70-80 процентов от средненационального уровня собственных налоговых поступлений.

Именно эти различия по провинциям обуславливают использование выравнивающих трансфертов. Как будет сказано более подробно в следующем разделе, эти трансферты предназначены для того, чтобы компенсировать разницу в налоговом потенциале тем провинциям, налоговые возможности которых ниже среднего уровня по стране.

ТАБЛИЦА Б.6. СОБСТВЕННЫЕ НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ ПРОВИНЦИЙ В РАСЧЕТЕ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПО ОТНОШЕНИЮ К СРЕДНЕМУ ПОКАЗАТЕЛЮ ПО СТРАНЕ (%)

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	37.6	46.4	63.0	65.1	95.4	110.7	85.8	110.8	112.8	117.6
1962	41.2	48.5	65.7	62.5	90.1	113.1	85.2	114.5	114.8	120.3
1963	40.2	51.5	64.9	64.0	90.3	111.9	86.1	119.4	113.5	121.3
1964	42.9	46.7	63.4	62.6	91.2	112.1	85.7	118.1	108.6	122.8
1965	42.2	51.7	60.8	61.0	93.4	110.1	88.9	113.9	110.9	122.5
1966	44.1	46.0	59.8	61.2	95.1	111.7	83.9	111.1	105.5	118.2
1967	42.2	46.2	60.3	55.5	95.9	113.2	84.3	106.3	106.0	113.5
1968	45.2	47.1	58.9	55.9	95.2	114.4	88.5	101.7	102.5	112.6
1969	45.4	51.7	64.1	56.3	93.1	114.5	91.2	97.0	103.3	115.4
1970	48.1	48.4	65.4	58.2	93.1	116.0	92.4	91.8	107.7	105.9
1971	50.2	55.6	65.5	58.3	95.3	113.9	89.7	88.9	109.9	106.0
1972	50.4	52.2	71.4	63.3	98.9	110.0	92.5	87.1	108.4	106.3
1973	50.9	55.7	69.7	57.0	100.4	106.2	84.5	88.2	117.2	113.8
1974	54.3	52.0	65.1	60.4	98.7	101.7	87.2	103.3	139.4	110.0
1975	59.0	55.8	66.0	57.9	98.9	96.3	85.8	112.0	156.1	111.3
1976	61.0	51.9	63.4	55.7	99.1	95.7	87.8	112.5	158.6	110.5
1977	61.8	51.9	61.9	59.0	101.4	93.0	83.8	111.6	163.3	109.9
1978	61.3	49.4	61.2	58.1	99.9	90.0	76.3	112.0	181.8	110.5
1979	59.8	49.4	59.5	56.5	98.9	90.9	77.9	111.6	179.1	110.8
1980	59.9	52.6	61.2	58.3	97.6	89.0	77.1	117.9	188.3	106.8
1981	57.7	52.3	57.4	55.8	100.0	88.1	78.4	111.0	186.0	107.0
1982	56.0	52.4	59.5	55.6	102.5	87.9	80.8	104.1	184.8	102.6
1983	58.4	53.3	62.2	58.6	99.5	88.9	83.6	111.1	186.9	99.0
1984	60.3	58.6	63.1	62.4	99.2	92.0	81.9	109.0	179.5	96.2
1985	61.8	55.0	66.5	62.9	100.9	94.4	85.1	104.0	168.6	93.4
1986	64.4	57.4	68.4	68.0	105.8	100.3	88.2	91.5	132.4	93.7
1987	64.3	59.7	68.6	68.4	105.8	101.1	91.9	97.1	126.7	92.3
1988	62.6	60.0	66.6	67.7	106.2	102.1	92.2	95.8	119.9	94.9
1989	62.1	60.8	64.8	66.4	102.9	104.2	90.4	107.9	114.4	96.9
1990	65.0	61.6	68.4	67.9	103.5	101.6	88.3	107.7	119.9	98.1
1991	68.3	66.5	70.3	72.0	108.1	99.3	90.6	98.0	117.3	97.4
1992	68.4	69.3	71.0	74.7	108.8	97.3	91.8	102.9	113.5	102.1
1993	69.1	69.6	68.7	75.4	106.1	97.3	93.4	108.2	112.4	106.5
1994	69.2	69.7	69.1	77.1	103.7	97.3	94.4	108.5	113.3	109.6
1995	70.9	69.5	67.8	78.7	106.2	97.4	94.4	106.6	108.4	107.8

Горизонтальная несбалансированность доходов бюджетной системы

В таблице Б.7 приводятся данные о бюджетных доходах на душу населения по провинциям с учетом федеральных трансфертов.

Таблица Б.7. Доходы бюджетов провинций с учетом полученной федеральной финансовой помощи в расчете на душу населения по отношению к среднему показателю по стране (%)

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	73.5	76.1	82.4	86.0	88.7	104.7	95.2	114.5	115.2	124.0
1962	81.5	79.1	83.6	82.0	90.5	106.5	89.2	117.1	112.4	113.6
1963	74.0	82.1	79.0	80.5	90.9	106.8	89.6	118.6	111.4	115.0
1964	76.0	75.1	77.3	82.5	95.0	104.8	90.9	116.7	104.6	115.1
1965	84.0	83.6	79.9	86.0	93.5	103.6	94.8	114.2	107.0	115.7
1966	80.1	78.1	82.6	83.5	94.3	105.6	93.7	113.7	102.8	111.0
1967	82.5	81.1	89.1	82.1	95.8	105.8	92.5	106.9	103.0	105.4
1968	82.5	78.6	88.1	82.1	94.9	107.7	93.8	102.4	100.0	105.5
1969	83.6	89.9	89.7	82.8	92.9	107.7	96.4	98.4	101.7	107.8
1970	85.2	84.6	84.2	81.5	94.1	108.9	98.3	94.1	104.9	99.4
1971	90.8	95.7	83.4	85.5	97.9	105.0	97.3	97.9	104.5	98.2
1972	85.4	94.2	91.7	88.7	99.0	102.8	99.5	101.5	104.0	97.3
1973	84.8	95.4	91.9	83.8	99.9	99.7	94.1	101.8	111.1	104.3
1974	89.7	91.5	86.1	85.5	99.1	95.4	94.8	108.6	135.2	101.5
1975	94.0	104.5	91.6	87.0	98.9	91.5	96.9	111.5	141.8	102.4
1976	90.4	103.5	86.2	82.1	98.3	92.5	97.0	107.0	143.6	104.0
1977	92.0	95.6	89.1	84.0	103.2	88.4	93.8	105.6	145.7	103.3
1978	94.2	92.5	86.0	85.3	103.4	85.2	87.5	109.3	160.1	102.7
1979	91.8	89.6	82.4	83.2	101.6	86.6	90.9	109.3	157.7	103.8
1980	91.0	94.0	85.7	83.1	101.0	84.7	91.2	114.1	164.9	100.4
1981	88.2	87.9	81.4	80.4	103.4	84.0	89.7	109.1	164.6	100.3
1982	88.3	91.0	82.8	82.5	107.7	81.8	91.3	102.8	165.8	96.5
1983	86.1	86.3	83.4	82.3	105.4	83.6	92.6	105.9	166.1	94.3
1984	87.3	93.8	84.3	84.7	104.1	86.5	91.9	105.4	160.6	92.3
1985	95.1	86.5	84.6	87.1	104.2	88.6	93.7	101.8	152.8	90.5
1986	96.1	87.2	86.1	90.6	107.1	93.6	95.1	92.6	123.6	91.6
1987	96.1	87.5	86.5	91.5	106.5	94.6	100.1	99.8	119.6	90.4
1988	94.8	89.5	86.6	90.7	106.6	95.1	103.3	99.1	114.5	92.0
1989	94.1	91.6	85.0	90.4	103.9	97.0	101.8	110.6	109.3	93.3
1990	98.3	93.3	88.7	92.5	104.0	94.9	100.2	114.6	113.5	93.4
1991	98.6	94.9	88.9	92.7	107.0	93.7	104.6	108.4	111.0	91.8
1992	99.2	96.1	88.7	98.9	107.9	91.9	102.6	110.4	109.9	96.2
1993	99.1	92.8	85.8	96.6	105.9	92.8	103.6	113.6	106.9	100.1
1994	98.4	95.5	88.8	96.7	103.9	92.9	105.9	113.5	106.3	102.8
1995	101.5	94.8	90.1	100.3	107.5	92.7	106.9	106.4	100.9	101.1

Представленные данные имеют то интересное свойство, что показатели бюджетных доходов на душу населения с учетом трансфертов по разным провинциям оказались сопоставимы. Несмотря на существование некоторых различий в показателях, их дифференциация намного меньше чем у данных, приведенных в таблице Б.6.

Как было сказано выше, данные, взятые из бюджетной отчетности, не могут полностью отразить степень дифференциации возможности мобилизации бюджетных доходов. Различия в бюджетных доходах на душу населения могут быть вызваны не только различиями в налоговом потенциале провинций, но и различиями в налоговой политике, проводимой властями провинций. Провинции, которые устанавливают более высокие налоговые ставки (в частности, для того, чтобы обеспечить финансирование более высоких потребностей в предоставлении общественных благ) имеют по этой причине более высокие бюджетные доходы на душу населения. Для более точной оценки различий в налоговом потенциале провинций возможно использование показателей, рассчитанных в целях осуществления межбюджетного выравнивания, что будет сделано в следующем разделе.

Межрегиональная дифференциации показателей налогового потенциала провинций, используемых в целях межбюджетного выравнивания

Канадская система межбюджетного выравнивания базируется на оценке налогового потенциала провинций по отношению к средненациональному уровню. С этой целью величина налогового потенциала бюджетов провинций по каждой налоговой базе оценивается следующим образом: во-первых, определяется состав и правила формирования стандартной налоговой базы, после чего объем стандартной налоговой базы по каждому налогу рассчитывается применительно к каждой провинции; во-вторых, определяется стандартная налоговая ставка провинций, которая рассчитывается как отношение налоговых доходов, полученных бюджетами всех провинций в совокупности по каждому налогу, к величине соответствующей налоговой базы по всем провинциям в совокупности; в итоге, сумма трансферта, выравнивающего различия в налоговом потенциале для каждой провинции, рассчитывается как разница между потенциальными налоговыми доходами на душу населения с применением средненациональной налоговой ставки к стандартной налоговой базе репрезентативной выборки провинций и потенциальными налоговыми доходами каждой провинции, полученными с применением этой же средненациональной налоговой ставки к налоговой базе провинции. Для некоторых провинций результат таких расчетов будет положительным, по другим – отрицательным. Сумма выравнивающих платежей, рассчитанных для каждого вида налоговой базы,

будет представлять собой итоговую сумму выравнивающего трансферта для каждой провинции²³¹.

В первой колонке таблицы Б.8 приводится одна из составляющих методики расчета сумм выравнивающих трансфертов, которая носит название *индекс равенства бюджетных доходов (Index of Revenue Equality)*. Данный индекс показывает возможные налоговые доходы в расчете на душу населения от всех налоговых источников, которые могли бы быть получены в провинции путем применения стандартных ставок к стандартным налоговым базам. Указанные показатели приводятся за период с 1980 по 1999 г.

ТАБЛИЦА Б.8. ИНДЕКС РАВЕНСТВА БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ ДЛЯ ПРОВИНЦИЙ КАНАДЫ (CAD\$. НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ)

	Собственные налоговые дохо- ды (стандартные)	Сумма собствен- ных налоговых доходов и вы- равнивающих трансфертов	Сумма собственных налого- вых доходов, выравниваю- щих трансфертов и транс- фертов по программам <i>SAP</i> и <i>EPF</i>
Бюджетный год 1982/83			
NFLD	1 560	2 376	2 794
P.E.I.	1 513	2 474	2 927
N.S.	1 801	2 475	2 880
N.B.	1 732	2 430	2 888
QUE.	1 998	2 427	2 915
ONT.	2 491	2 491	2 861
MAN.	2 108	2 533	2 934
SASK.	2 763	2 763	3 209
ALTA	5 490	5 490	5 838
B.C.	2 802	2 802	3 247
10 пров.	2 602	2 800	3 217
Бюджетный год 1988/89			
NFLD	2 608	4 083	4 647
P.E.I.	2 705	4 083	4 670
N.S.	3 136	4 083	4 656
N.B.	3 003	4 083	4 711
QUE.	3 572	4 083	4 736
ONT.	4 574	4 574	5 084
MAN.	3 349	4 083	4 661
SASK.	3 631	4 083	4 643
ALTA	5 687	5 687	6 302
B.C.	4 389	4 389	5 028
10 пров.	4 164	4 446	5 029

²³¹ Более развернутое объяснение приводится в Разделе В (Природа программ в отношении горизонтальных дисбалансов)

ТАБЛИЦА Б.8 (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

	Собственные налоговые дохо- ды (стандартные)	Сумма собствен- ных налоговых доходов и вы- равнивающих трансфертов	Сумма собственных налого- вых доходов, выравниваю- щих трансфертов и транс- фертов по программам <i>SAP</i> и <i>EPF</i>
Бюджетный год 1994/95			
NFLD	3 217	4 865	5 596
P.E.I.	3 451	4 879	5 541
N.S.	3 718	4 859	5 538
N.B.	3 652	4 877	5 537
QUE.	4 321	4 865	5 626
ONT.	5 083	5 083	5 662
MAN.	3 911	4 872	5 531
SASK.	4 545	4 953	5 576
ALTA	7 060	7 060	7 612
B.C.	5 576	5 576	6 187
10 пров.	4 949	5 244	5 884
Бюджетный год 1985/86			
NFLD	1 886	3 029	3 542
P.E.I.	1 965	3 029	3 561
N.S.	2 344	3 029	3 537
N.B.	2 178	3 029	3 603
QUE.	2 610	3 029	3 652
ONT.	3 271	3 271	3 728
MAN.	2 627	3 029	3 544
SASK.	3 368	3 368	3 955
ALTA	6 306	6 306	6 800
B.C.	3 248	3 248	3 845
10 пров.	3 256	3 461	3 995
Бюджетный год 1991/92			
NFLD	2 978	4 486	5 123
P.E.I.	3 063	4 485	5 136
N.S.	3 559	4 486	5 126
N.B.	3 193	4 486	5 161
QUE.	3 996	4 486	5 199
ONT.	4 807	4 807	5 366
MAN.	3 719	4 486	5 122
SASK.	4 011	4 486	5 053
ALTA	6 008	6 008	6 615
B.C.	4 912	4 912	5 520
10 пров.	4 524	4 799	5 418

ТАБЛИЦА Б.8 (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

	Собственные налоговые дохо- ды (стандартные)	Сумма собствен- ных налоговых доходов и вы- равнивающих трансфертов	Сумма собственных налого- вых доходов, выравниваю- щих трансфертов и транс- фертов по программам <i>SAP</i> и <i>EPF</i>
Бюджетный год 1997/98			
NFLD	3 555	5 377	5 882
P.E.I.	3 833	5 385	5 828
N.S.	3 963	5 281	5 738
N.B.	4 032	5 391	5 834
QUE.	4 689	5 260	5 787
ONT.	5 450	5 450	5 805
MAN.	4 263	5 267	5 708
SASK.	4 919	5 105	5 521
ALTA	6 955	6 955	7 290
B.C.	5 702	5 702	6 111
10 пров.	5 251	5 552	5 969

ТАБЛИЦА Б.9. ИНДЕКС РАВЕНСТВА БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ ДЛЯ ПРОВИНЦИЙ КА-
НАДЫ (В ПРОЦЕНТНОМ ОТНОШЕНИИ К СРЕДНЕМУ ПО СТРАНЕ)

	Собственные налоговые доходы (стандартные)	Сумма собственных налоговых доходов и выравнивающих трансфертов	Сумма собственных налоговых доходов, выравнивающих трансфертов и трансфертов по программам <i>SAP</i> и <i>EPF</i>
Бюджетный год 1982/83			
NFLD	60	85	87
P.E.I.	58	88	91
N.S.	69	88	90
N.B.	67	87	90
QUE.	77	87	91
ONT.	96	89	89
MAN.	81	90	91
SASK.	106	99	100
ALTA	211	196	181
B.C.	108	100	101
10 пров.	100	100	100
Макс./Мин.	3.63	2.31	2.09

ТАБЛИЦА Б.9. (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

	Собственные налоговые доходы (стандартные)	Сумма собственных налоговых доходов и выравнивающих трансфертов	Сумма собственных налоговых доходов, выравнивающих трансфертов и трансфертов по программам <i>SAP</i> и <i>EPF</i>
Бюджетный год 1988/89			
NFLD	63	92	92
P.E.I.	65	92	93
N.S.	75	92	93
N.B.	72	92	94
QUE.	86	92	94
ONT.	110	103	101
MAN.	80	92	93
SASK.	87	92	92
ALTA	137	128	125
B.C.	105	99	100
10 пров.	100	100	100
Макс./Мин.	2.18	1.39	1.36
Бюджетный год 1994/95			
NFLD	65	93	95
P.E.I.	70	93	94
N.S.	75	93	94
N.B.	74	93	94
QUE.	87	93	96
ONT.	103	97	96
MAN.	79	93	94
SASK.	92	94	95
ALTA	143	135	129
B.C.	113	106	105
10 пров.	100	100	100
Макс./Мин.	2.19	1.45	1.38
Бюджетный год 1985/86			
NFLD	58	88	89
P.E.I.	60	87	89
N.S.	72	88	89
N.B.	67	88	90
QUE.	80	88	91
ONT.	100	95	93
MAN.	81	88	89
SASK.	103	97	99
ALTA	194	182	170
B.C.	100	94	96
10 пров.	100	100	100
Макс./Мин.	3.34	2.08	1.92

ТАБЛИЦА Б.9. (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

	Собственные налоговые доходы (стандартные)	Сумма собственных налоговых доходов и выравнивающих трансфертов	Сумма собственных налоговых доходов, выравнивающих трансфертов и трансфертов по программам <i>SAP</i> и <i>EPF</i>
Бюджетный год 1991/92			
NFLD	66	93	95
P.E.I.	68	93	95
N.S.	79	93	95
N.B.	71	93	95
QUE.	88	93	96
ONT.	106	100	99
MAN.	82	93	95
SASK.	89	93	93
ALTA	133	125	122
B.C.	109	102	102
10 пров.	100	100	100
Макс./Мин.	2.02	1.34	1.31
Бюджетный год 1997/98			
NFLD	68	97	99
P.E.I.	73	97	98
N.S.	75	95	96
N.B.	77	97	98
QUE.	89	95	97
ONT.	104	98	97
MAN.	81	95	96
SASK.	94	92	92
ALTA	132	125	122
B.C.	109	103	102
10 пров.	100	100	100
Макс./Мин.	1.96	1.36	1.32

Как видно из представленных показателей, между провинциями существуют систематические и устойчивые различия в возможностях мобилизации налоговых поступлений. Все провинции, за исключением Альберты, Британской Колумбии и Онтарио, имеют показатели ниже среднего, рассчитанного по десяти провинциям, а показатели для провинций атлантического побережья оказываются намного ниже среднего. В первой колонке таблицы Б.9 приведена аналогичная информация об индексе равенства бюджетных доходов, но рассчитанная в процентном выражении к средне-национальному показателю. Как видно из таблицы Б.9, налоговые возможности провинций Атлантики составляют примерно 70 процентов от средне-национальных показателей, в то время как показатели для провинции Альберта значительно превышают средние по стране значения (главным

образом, благодаря большим объемам налоговых поступлений от нефти и газа).

Во второй колонке таблиц Б.8 и Б.9 показано, как изменяется индекс равенства бюджетных доходов с учетом выравнивающих трансфертов. Такие трансферты поступают только в 10 провинций, чьи показатели ниже средних по стране. Как и следовало ожидать, применение системы межбюджетного выравнивания приводит к тому, что рассматриваемые показатели для всех получающих выравнивающие трансферты провинций доводятся почти до средненационального уровня, тогда как в трех провинциях с высоким уровнем дохода данный показатель остается выше средненационального.

В последней колонке таблиц приводится информация об индексе равенства бюджетных доходов с учетом всех крупных общенациональных трансфертов, которые провинции получают для финансирования своих систем здравоохранения, социального обеспечения и высшего образования.

В. Система межбюджетных трансфертов

Система федеральных трансфертов бюджетам провинций является частью более широкой системы бюджетных договоренностей между властями двух уровней. Бюджетные договоренности включают следующие элементы:

1. Блочные трансферты. В Канаде существует два основных вида блочных трансфертов: выравнивающие трансферты и финансовая помощь, выделяемая в рамках Канадского трансферта на здравоохранение и социальное обеспечение (Canada Health and Social Transfer – CHST). Выравнивающие трансферты предоставляются провинциям с низкими бюджетными доходами, рассчитанными исходя из их налоговых возможностей, без каких-либо условий. Такие трансферты предназначены для того, чтобы предоставить возможность всем провинциям обеспечить соблюдение минимальных общенациональных стандартов при предоставлении общественных благ. Трансферты CHST представляют собой субсидии, которые выделяются провинциям из расчета на душу населения. Предназначены они для оказания содействия органам власти провинций в области финансирования здравоохранения, высшего образования и социальных программ. Эти трансферты обуславливаются требованиями относительно структуры программ в области здравоохранения, финансирования больниц, оказания социальной помощи и предоставления социальных услуг. Трансферты CHST возникли на базе

ряда программ совместного финансирования расходов в каждой из этих областей социальной политики.

2. Целевые трансферты. Этот вид финансовой помощи имеет меньшее значение в системе межбюджетных трансфертов, чем блочные трансферты, если судить по их объемам, хотя исторически они использовались в схемах совместного финансирования основных социальных программ в провинциях, в таких областях как здравоохранение, финансирование больниц, оказание социальной помощи и прочих услуг. Примером их использования в настоящее время могут служить программы содержания автомобильных дорог и финансирования иммиграционных служб.
3. Меры по обеспечению гармонизации налоговых систем. Данные меры принимаются в рамках двусторонних соглашений об обеспечении гармонизации правил определения налоговой базы, а в некоторых случаях – и структуры налоговых ставок. Они предназначены для обеспечения единой системы налогообложения в стране. Такие соглашения заключены с некоторыми провинциями в отношении налога на доходы физических лиц, налогов на доходы корпораций и налогов с продаж.
4. Другие соглашения между федеральными властями и властями провинций. Существуют также различные соглашения между федеральным центром и провинциями, которые имеют своей целью обеспечение ответственности бюджетной политики органов власти провинций и федеральных властей интересам внутреннего экономического союза. Так, существует соглашение о внутренней торговле, в котором содержатся положения, предотвращающие нарушение единства внутреннего рынка товаров, услуг, рабочей силы и капитала. Соглашение об основах социального партнерства (упоминавшееся выше) направлено на реализацию целей в области социальной политики, к достижению которых стремятся власти обоих уровней. Прежде всего, это соглашение связано с использованием условных федеральных трансфертов в областях, отнесенных к компетенции провинций (так называемый вопрос о расширенном толковании расходных полномочий федерального центра). Существуют также соглашения, касающиеся функционирования иммиграционных служб, защиты окружающей среды, а также недавно заключенное соглашение о предоставлении через Национальную программу помощи детям субсидий семьям с детьми.

Совокупность названных выше бюджетных договоренностей способствует как бюджетной децентрализации и ответственности провинций, так и

решению общенациональных задач. Существует множество публикаций в области фискального федерализма, которые посвящены вопросу, как децентрализованный процесс принятия бюджетных решений может приводить к невыполнению общенациональных экономических задач: обеспечение единства внутреннего экономического пространства, выполнение принципов справедливости и равенства на общенациональном уровне. Бюджетные договоренности можно рассматривать как способ предотвращения такой опасности. Отчасти это достигается путем сохранения за федеральным центром полномочий по надзору за выполнением общенациональных задач, например, с помощью использования своих расходных полномочий. Бюджетные договоренности предусматривают также заключение соглашений о сотрудничестве между двумя уровнями власти. Такие соглашения могут содержать как положительные, так и отрицательные требования. К отрицательным мерам относятся требования к провинциям воздерживаться от проведения политики, которая может нанести урон общенациональным интересам, как, например, создание запретов на свободное перемещение товаров (работ, услуг) через границы провинций и факторов производства внутри страны. К положительным требованиям относятся соглашения о проведении ряда мероприятий с целью выполнения общенациональных задач, таких как гармонизация налогов, политика в отношении финансовой помощи или принятие единого стандарта заработной платы и рабочего времени.

Ниже в настоящем разделе будут подробно рассмотрены первые две категории бюджетных договоренностей, тогда как проблемы налоговой гармонизации будут рассмотрены в следующем разделе. Первые две категории договоренностей затрагивают трансферты между федеральным бюджетом и бюджетами провинций²³². Такого рода трансферты выполняют ряд функций, способствуя выполнению вышеуказанных бюджетных договоренностей. В материалах по фискальному федерализму выделяют обычно четыре основных функции, которые должна выполнять система межбюджетной финансовой поддержки.

1. Компенсация издержек, связанных с «переливом выгод» (benefit spillover) между провинциями. Расходные программы провинций могут

²³² Напомним, что муниципалитеты по нашей классификации отнесены к категории органов управления провинций. Большинство из принципов, на которых строятся отношения между федеральным центром и провинциями, также применимы к отношениям между провинциями и муниципалитетами. .

предусматривать предоставление общественных благ в том числе жителям других провинций. Образовательными программами и программами повышения квалификации могут воспользоваться лица, которые затем переезжают в другие провинции. Частные лица и фирмы, не являющиеся резидентами провинций, могут пользоваться автомагистралями и другой государственной инфраструктурой этих провинций. Программы в области социального обеспечения в одной провинции могут быть привлекательными для лиц с малым доходом из других провинций. Программы в области здравоохранения и выплаты пособий для престарелых могут не содержать ограничения для участия в них лиц, которые работали и платили налоги в других провинциях. Условные федеральные трансферты бюджетам провинций являются единственным средством, стимулирующим провинции в рамках своей исключительной компетенции предоставлять общественные блага и доступ к социальной инфраструктуре всем гражданам страны вне зависимости от их места жительства.

2. Покрытие разрыва между бюджетными доходами и расходами провинций. Расходные обязательства провинций могут превышать их доходные возможности. При этом доводы в пользу децентрализации расходных полномочий представляются более обоснованными, чем доводы в пользу децентрализации налоговых полномочий. Децентрализация расходных полномочий может способствовать большей эффективности в области предоставления общественных благ, в то время как децентрализация налоговых полномочий может привести к дезинтеграции налоговой системы, ведущей к утрате преимуществ, которые обеспечивает единая система сбора налогов. По этой причине для стран с федеративным устройством весьма характерно, что федеральный центр имеет в своем распоряжении больше налоговых поступлений, чем требуется для выполнения его прямых расходных обязательств, и передает излишки средств в бюджеты субнациональных властей. Вопрос об оптимальном соотношении собственных доходных возможностей провинций, с одной стороны, и федеральных трансфертов, с другой стороны, не поддается объективной оценке, и каждое федеративное государство решает его по-разному.
3. Обеспечение фискальной эффективности/справедливости. Децентрализация бюджетных полномочий обычно приводит к тому, что возможности разных провинций в предоставлении общественных благ населению становятся различными. Если эти различия не будут сглажены, фирмы

и индивидуумы будут стремиться переместить свою деятельность в те провинции, которые располагают более высокими возможностями по предоставлению общественных благ при аналогичном уровне налогообложения. Насколько направления внутренней миграции реагируют на фискальные стимулы, настолько нарушается эффективность распределения ресурсов во внутреннем экономическом пространстве. В той степени, в которой направления миграции не реагируют на эти стимулы, индивидуумы и фирмы будут при аналогичных обстоятельствах получать в различных провинциях различный уровень общественных благ, что приведет к нарушению горизонтальной, или фискальной, справедливости. Задача системы межбюджетного выравнивания состоит в том, чтобы не допустить ни снижения эффективности распределения ресурсов, ни нарушения горизонтальной справедливости с помощью предоставления одинакового уровня общественных благ при аналогичных уровнях налогообложения.

4. Использование расходных полномочий федеральных властей для решения общенациональных задач. Предоставление общественных благ в таких важных областях, как здравоохранение, образование и социальное обеспечение входит в компетенцию провинций. В той степени, в которой цели этих программ отвечают общенациональным экономическим и социальным интересам, федеральный центр проявляет интерес к тому, как эти программы осуществляются. Основным инструментом воздействия федеральных властей на осуществление этих программ является использование расходных полномочий – в данном случае путем предоставления провинциям трансфертов, обусловленных определенными требованиями относительно способов выполнения субсидируемых программ.

Федеральная финансовая помощь оказывает влияние на возможности провинций предоставлять общественные блага, входящие в их компетенцию, или создают для органов власти провинций стимулы для построения расходной программы по определенному образцу. Это порождает неизбежную альтернативу в любой федеративной системе между стремлением к использованию федеральных расходных полномочий с целью обеспечения соответствия политики провинций общенациональным интересам и бюджетной независимостью и законодательной автономией провинций. Следует отметить, что канадская федерация развивается в направлении повышения степени бюджетной независимости провинций. Автономия провинций в том числе в бюджетной сфере постепенно расширяется, и разрешение по-

тенциальных конфликтов между уровнями власти, так же как и работа по достижению общенациональных целей в области социальной политики, осуществляется путем проведения консультаций и достижения договоренностей между федеральными и провинциальными властями. Вместе с тем, напряженность в отношениях все равно сохраняется. Многие провинции относятся скептически к расширенному использованию федеральными властями собственных расходных полномочий, отчасти (не без оснований) по той причине, что федеральные власти в недавнем прошлом приняли ряд единоличных решений, о которых не было официально объявлено и которые неблагоприятным образом сказались на бюджетах провинций и расходных программах, осуществляемых на уровне провинций. Нельзя не отметить сохранение напряженности в отношениях между уровнями государственной власти по поводу гармонизации налоговой системы страны (этот вопрос будет рассмотрен в Разделе Г).

1. Содержание национальных программ по выравниванию вертикальной несбалансированности бюджетной системы

Как упоминалось выше, основная часть финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам провинций распределяется через две программы трансфертов: выравнивающие трансферты и трансферты в рамках программы поддержки здравоохранения и социального обеспечения (CHST). Оба вида финансовой помощи направлены на выравнивание вертикальной несбалансированности бюджетной системы, однако трансферты в рамках программы CHST играют в этом основную роль. Для системы выравнивающих трансфертов задача устранения вертикальной несбалансированности бюджетной системы является второстепенной. Выравнивающие трансферты, в первую очередь предназначены для выравнивания горизонтальной несбалансированности, т.к. только провинции с низким налоговым потенциалом получают этот вид финансовой помощи.

Программа CHST была учреждена в 1996-97 бюджетном году, заменив прежние виды трансфертов, а именно трансферт на финансирование утвержденных программ (Established Programs Financing – EPF) и канадский план помощи (Canada Assistance Plan – CAP). В настоящее время программа CHST находится на начальной стадии реализации, и детальный план её дальнейшего развития еще не определен. Трансферты CHST представляют собой блочный грант, выделяемый в равном размере на душу населения всем провинциям, причем величина среднедушевого трансферта определяется не в соответствии со специальной формулой, а определяется исходя из

бюджетных планов федеральных властей²³³. Объемы средств, распределяемых в рамках перечисленных двух программ федеральной финансовой помощи за период с 1993/94 по 2003/04 финансовые годы, приводятся в Таблице В.1²³⁴.

ТАБЛИЦА В.1. СУММА РАСПРЕДЕЛЯЕМЫХ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ И БЛОЧНЫХ ГРАНТОВ ЗА ПЕРИОД С 1993 ПО 2003 ГОДЫ (CAD\$ МЛРД.)

	<i>EPF/CAP</i>	Выравнивающие трансферты
1993-94	18.8	8.1
1994-95	18.7	8.6
1995-96	18.5	8.8
	<i>CHST</i>	
1996-97	14.7	9.0
1997-98	12.5	9.7
1998-99	12.5	9.6
1999-00	14.5	9.8
2000-01	15.5	9.5
2001-02	15.6	10.0
2002-03	15.5	10.3
2003-04	15.5	10.7

Официально трансферты, распределяемых в рамках программы CHST предназначены для софинансирования расходов бюджета провинций в таких областях, как здравоохранение, высшее образование, предоставление социальных услуг и социальной помощи, а также в областях, за финансирование которых провинции несут законодательную ответственность. Эти средства никак не привязаны к объему бюджетных расходов провинций в этих областях; они полностью взаимозаменяемы. Однако для получения полной суммы трансферта расходные программы провинций должны удовлетворять ряду требований. Так, расходная программы провинций в области здравоохранения должна соответствовать пяти критериям. Медицинское страхование в провинции должно быть: 1) в управлении государственных органов; 2) всеобщим; 3) универсальным; 4) доступным и 5) мобильным (portable). В дополнение к этому, медицинские услуги должны предоставляться бесплатно, и врачи не имеют права взимать с пациентов суммы сверх той платы, которая оплачивается за счет государственной программы. В случае нарушения этих условий федеральный центр может

²³³ В настоящее время это – субсидия, имеющая равный объем в расчете на душу населения.

²³⁴ Таблица В.1 построена на данных, содержащихся в бюджетных документах, которые прилагались к федеральному бюджету за 2000 г., подготовленному Министерством финансов.

применить финансовые санкции в отношении провинции. Санкции – это крайняя мера, но время от времени федеральный центр прибегает к их использованию. Учитывая, что условия носят весьма обобщенный характер, неизбежно возникают разногласия относительно их толкования²³⁵. Остальные предъявляемые условия действуют только в отношении социального обеспечения. Программы социального обеспечения не должны препятствовать гражданам, имеющим право на социальные пособия, перемещаться из одной провинции в другую. Иначе говоря, провинции имеют полную свободу в устройстве собственной системы социального обеспечения, как они считают нужным. Никаких условий также не предъявляется к программам в области высшего образования.

Программа CHST, таким образом, предоставляет провинциям значительную независимость в определении объемов финансирования и планов собственных социальных программ. Влияние федеральных властей на решения властей провинций можно рассматривать лишь постольку, поскольку первые предоставляют некоторое (обусловленное) финансирование для поддержания выполнения расходных программ провинций. При этом, указанное влияние чрезвычайно ограничено. Так, среди ограничителей воздействия федеральных властей на политику властей провинций можно выделить не только общий характер условий, на которых выделяется финансовая помощь, но и невысокий размер предоставляемого финансирования (суммы, полученные в виде трансфертов из федерального бюджета, составляют около 20% совокупных расходов бюджетов провинций на субсидируемые программы). Поэтому федеральному центру трудно настаивать на предоставлении провинциями подробного плана программ для получения согласия на финансирование. Такая независимость властей провинций является относительно новым явлением, т.к. федеральная программа CHST возникла на основе системы трансфертов, направленных на софинансирование региональных бюджетных расходов, где степень контроля федерального правительства за расходами бюджетов провинций была гораздо выше. До 1977 г. федеральный бюджет финансировал примерно 50% расходов бюджетов провинций на здравоохранение²³⁶. В сфере социального обеспе-

²³⁵ Федеральный центр истолковывает принципы канадского Закона о здравоохранении, который устанавливает условия для получения таких трансфертов.

²³⁶ В соответствии с программой больничного страхования и платежей за проведение диагностики федеральный центр финансировал 25 процентов общенациональных затрат на душу населения по лечению в стационаре и 25 процентов расходов провинций на душу населения по согласованным медицинским услугам, помно-

чения федеральный бюджет оказывал помощь в виде софинансирования расходов бюджетов провинций на социальное обеспечение в рамках программы CAP²³⁷. Размер трансфертов в провинции на финансирование расходов в области высшего образования зависел от фактической численности студентов в каждой провинции. В 1977 г. трансферты на финансирование здравоохранения и высшего образования были переведены в программу блочных трансфертов (EPF), отчасти это было своего рода признанием, что указанные программы к тому времени сформировались как самостоятельные. Трансферты в рамках EPF имели три особенности, которые отличали их от предыдущих программ совместного финансирования. Во-первых, он стал одинаков для всех провинций в расчете на душу населения²³⁸. Во-вторых, темпы роста федеральных трансфертов были привязаны к темпам роста ВВП, а не к темпам роста расходов бюджетов провинций по субсидируемым программам. В результате этого, доля расходов федерального бюджета по финансированию программ здравоохранения и высшего образования должна была со временем постепенно снижаться, так как сумма бюджетных расходов провинций на эти программы по всем провинциям

женным на среднее число застрахованных лиц в провинции на год проведения расчета. В результате использования этой формулы, у провинций с высокими затратами доля федеральных средств в их суммарных расходах меньше, чем у провинций с низкими затратами. В соответствии с программой Medicare (Здравоохранение) федеральный центр предоставил провинциям финансирование, равное половине средненациональных затрат на душу населения по предоставлению услуг, подлежащих страхованию, помноженных на среднее число застрахованных лиц в каждой провинции в год проведения расчета. Таким образом, провинции, чьи затраты на душу населения ниже средненациональных, получили больше 50 процентов финансирования своих затрат, а провинции, чьи затраты на душу населения выше средненациональных, получили меньше.

²³⁷ В 1990 г. федеральный центр ограничил увеличение трансфертов CAP трем богатым провинциям (Британская Колумбия, Альберта и Онтарио). Увеличение трансфертов CAP было ограничено пятью процентами. В 1995 г. ограничение на увеличение трансфертов CAP было введено на постоянной основе, после того, как указанные трансферты были объединены в канадский трансферт на здравоохранение и социальное обеспечение. Развитие этого вида трансфертов поясняется в Разделе В: *Суть программ по устранению вертикальных дисбалансов.*

²³⁸ Это не было большим изменением, учитывая, что большинство трансфертов на здравоохранение были выравнены в расчете на душу населения, поскольку они основывались на средненациональных показателях затрат провинций на здравоохранение.

вместе взятым росла более быстрыми темпами, чем ВВП (следует отметить, что такая сравнительная динамика была основной целью учреждения программы EPF). В-третьих, трансферты, одинаковые в расчете на душу населения для всех провинций, разделяются на две части: денежный трансферт и налоговый трансферт. Налоговый трансферт был введен федеральным центром как мера, позволяющая путем сокращения федеральной ставки налога на доходы физических лиц и федеральной ставки налога на прибыль корпораций создать для провинций возможность для увеличения собственных налоговых ставок. Результатом такого разделения стало сокращение суммы денежного трансферта как на начальном этапе существования EPF, так и в дальнейшем. В 1977 г. половина трансфертов EPF были денежными трансфертами, а остальные – налоговыми²³⁹. Со временем сумма налоговых трансфертов росла более быстрыми темпами, чем суммарный объем средств, распределяемый через EPF, показывая тем самым, что доля денежного трансферта в процентном соотношении к совокупному объему распределяемых средств сократилась.

Когда впервые была введена программа CHST, наследие системы EPF во многом давало о себе знать. CHST заменил как EPF, так и CAP, но на первоначальном этапе он повторил две основные особенности этих программ. Первое, первоначальное распределение финансирования в рамках CHST между провинциями отражало общие доли провинций в средствах, распределяемых через ранее существовавшие системы EPF и CAP, что не соответствовало принципам выделения равного финансирования на душу населения. Так, три провинции с наибольшими бюджетными доходами получали меньше финансирования в расчете на душу населения, чем другие провинции, что давало повод первым утверждать, что такое распределение в целях межбюджетного выравнивания не содержит ничего нового. Второе, федеральный центр продолжал исчислять свою долю в финансировании CHST с учетом налоговых трансфертов, которые были введены двадцать лет назад. Так как общий размер общего фонда CHST был значительно меньше объемов финансирования программ EPF и CAP, которые были заменены с его помощью (в рамках программы сокращения дефицита федерального бюджета), а намерений относительно увеличения объема финан-

²³⁹ В Квебеке налоговый трансферт составлял более половины, поскольку ему было разрешено не присоединяться к некоторым программам совместного финансирования и получать компенсацию в виде дополнительного процента налога.

сирования не было, доля денежного трансферта в составе CHST должна была постепенно сокращаться.

В итоге программа CHST была реформирована с тем, чтобы избежать этих проблем. В 1999 г. она была превращена в субсидию, имеющую равный объем в расчете на душу населения для всех провинций, весь объем которой распределялся в виде денежного трансферта. (В таблице выше приводятся только денежные трансферты из федерального бюджета) Федеральные власти, однако, продолжают считать налоговый трансферт долей своего участия в финансировании федеральных программ по социальному обеспечению, несмотря на то, что эти средства находятся полностью в руках властей провинций в виде части их собственных бюджетных доходов.

2. Содержание национальных программ по выравниванию горизонтальной несбалансированности бюджетной системы

Говоря о национальных программах по выравниванию горизонтальной несбалансированности, следует отметить, что программа CHST имеет эффект горизонтального выравнивания. Трансферты CHST, выделяемые за счет средств федерального бюджета всем провинциям в равной сумме на душу населения, способствуют перераспределению ресурсов от провинций с высокой бюджетной обеспеченностью к провинциям с низкой бюджетной обеспеченностью²⁴⁰. Однако основной программой по устранению горизонтальной несбалансированности бюджетной системы в Канаде является программа межбюджетного выравнивания. Основы этой программы были разработаны сразу после войны, хотя с тех пор программа претерпела много изменений. Как говорилось ранее, эта программа полностью направлена на выравнивание разницы между провинциями в налоговом потенциале. При этом, данной программой не предусматривается какое-либо выравнивание расходных потребностей провинций. В отличие от программы CHST, выделение выравнивающих трансфертов не сопровождается никакими условиями.

Канадская система межбюджетного выравнивания построена на основе оценки налогового потенциала провинций с помощью метода репрезентативной налоговой системы (РНС). На основании метода РНС возможно рассчитать размер выравнивающего трансферта провинции, исходя из воз-

²⁴⁰ Это происходит из-за того, что налогоплательщики из провинций с высокими доходами платят соответственно больше налогов на душу населения федеральному центру, чем провинции с низкими доходами.

возможности провинции обеспечить мобилизацию налоговых доходов с ряда налоговых баз, которые в действительности используются провинциями в целях налогообложения. Порядок оценки налогового потенциала в соответствии с методом РНС включает в себя определение стандартной налоговой базы для каждого из используемых источников налогообложения; данная задача представляется вполне выполнимой при условии, что налоговые базы провинций существенно не отличаются друг от друга. Альтернативные подходы к решению проблемы межбюджетного выравнивания включают в себя расчет налогового потенциала на основании метода макроэкономических показателей, который подразумевает использование различных макроэкономических показателей для провинций (ВВП провинции, объем продаж и т.д.) в качестве характеристики полученного дохода – налоговой базы для большинства взимаемых налогов. Следует, однако, отметить, что с нашей точки зрения методика оценки налогового потенциала с помощью метода репрезентативной налоговой системы является вполне приемлемой для Канады, особенно учитывая тот факт, что несмотря на многообразие источников налоговых доходов бюджетов провинций, соответствующие налоговые базы не обнаруживают серьезных отличий между провинциями. Более того, если состав источников налоговых доходов сильно меняется от одной провинции к другой, оценка налогового потенциала с помощью метода репрезентативной налоговой системы позволяет применить к различным источникам налоговых доходов единый масштаб измерения. Важная особенность использования метода РНС заключается в том, что он позволяет впоследствии произвести распределение средств между бюджетами провинций таким образом, чтобы минимизировать стимулы для провинциальных властей по манипулированию собственной налоговой политикой с целью получения более высоких объемов федеральной финансовой помощи. (данный вопрос будет детально рассмотрен ниже).

Расчет выравнивающего трансферта бюджетам провинций производится следующим образом. Во-первых, определяется стандартная налоговая база для каждого налога. Стандартная налоговая база отражает особенности налоговых баз, установленных в различных провинциях. Во многих случаях эта задача решается относительно просто. Например, большинство провинций используют одинаковую налоговую базу при взимании налога на доходы физических лиц; величина акцизов на сигареты и алкоголь зависит от количества реализованного товара, весьма схожие налоговые базы используются также при исчислении налогов на заработную плату. В других случаях налоговые базы, установленные провинциями сильно отлича-

ются друг от друга, поэтому в качестве компромисса в целях выравнивания рассчитывается репрезентативная налоговая база. Это относится к налогам с продаж, налогам на имущество и к налогам на природные ресурсы. После расчета репрезентативных налоговых баз, по каждому налогу определяется стандартная национальная налоговая ставка, которая рассчитывается как отношение совокупных налоговых доходов провинций к совокупному объему стандартной налоговой базы по всем провинциям. Впоследствии для каждой провинции по каждому виду налоговой базы рассчитывается среднедушевой объем выравнивающего трансферта. При расчете суммы трансферта вначале определяется сумма налоговых доходов в расчете на душу населения, которую провинция может получить, применив к своей фактической налогооблагаемой базе стандартную налоговую ставку. Эта сумма сопоставляется с той суммой налоговых доходов на душу населения, которая была бы получена путем применения стандартной налоговой ставки к совокупной по репрезентативной выборке провинций налоговой базе. Полученная разница есть величина выравнивающего трансферта по данному источнику налоговых доходов в расчете на душу населения, которая может принимать как положительные, так и отрицательные значения. Репрезентативная выборка провинций включает в себя такие провинции, как Британская Колумбия, Саскачеван, Манитоба, Онтарио и Квебек, что называется стандартом пяти провинций. Оставшиеся пять провинций (Альберта и четыре провинции атлантического побережья) не включены в представительную выборку по ряду причин²⁴¹.

Описанный порядок расчетов применяется для каждого вида налоговой базы, которых насчитывается свыше сорока. Результаты расчетов суммируются по всем источникам налоговых доходов для каждой провинции. Провинции, для которых по итогам расчетов была получена положительная сумма трансферта, получают финансовую помощь, сумма которой в расчете на душу населения равна результату расчетов. Провинции, для которых при расчетах был получен отрицательный результат, – так называемые «богатые» провинции – не получают трансфертов (но и не осуществляют платежи на сумму отрицательной разницы). В настоящее время в Канаде три «богатых» провинции – это Альберта, Британская Колумбия и Онтарио. За

²⁴¹ Провинции атлантического побережья не включены в представительную выборку, так как они самые бедные провинции, а провинция Альберта не включена из-за того, что получает большие бюджетные поступления исключительно от природных ресурсов.

послевоенный период значительных изменений в составе «богатых» провинций не происходило. Описанная система межбюджетного выравнивания носит название системы брутто в противоположность системе нетто, при которой трансферты «бедным» провинциям финансируются в полном объеме за счет платежей «богатых» провинций²⁴². Тем не менее, «богатые» провинции косвенным образом финансируют процесс межбюджетного выравнивания, так как резиденты этих провинций с помощью налоговых платежей (которые по абсолютной сумме выше аналогичных платежей с территории «бедных» провинции) формируют доходы федерального бюджета, которые используются для финансирования программы межбюджетного выравнивания.

Следует также вкратце остановиться на иных особенностях программы межбюджетного выравнивания. Так, законодательством установлен предельный уровень выравнивающих трансфертов (в настоящее время в размере 10 млрд. кан. долларов), увеличение которого связано с темпами роста валового национального продукта. Предусмотрен порог, который защищает провинции от внезапных сокращений объемов выравнивающих трансфертов. Бывают случаи, когда отдельные провинции по некоторым источникам налоговых доходов располагают значительной долей совокупной налоговой базы. Такие провинции могут оказывать значительное воздействие на стандартную налоговую ставку, что создает для провинции стимул установить собственную налоговую ставку таким образом, чтобы максимизировать сумму получаемого трансферта. При возникновении таких условий программа межбюджетного выравнивания при расчете стандартной налоговой ставки принимает во внимание только часть налоговой базы провинции.

Условия программы выравнивания находятся под пристальным вниманием политиков и общественности, что обусловило внесение в нее ряда изменений. Так, в послевоенные годы постепенно увеличилось число используемых налоговых баз (первоначально учитывались только налоги на доход). Также происходили изменения в подходе к учету доходов от природных ресурсов, в особенности от нефти и газа. Например, в 1970-е годы и в начале 1980-х только половина бюджетных доходов провинций от нефти и газа включались в налогооблагаемую базу. Это происходило ча-

²⁴² Денежные средства не переводятся напрямую из «богатых» провинций в «бедные». Деньги поступают вначале в федеральный центр, а затем направляются в «бедные» провинции.

стично из-за того, что выравнивание бюджетных доходов провинций с учетом доходов, получаемых от налогообложения добычи нефти и газа, дорого обходилось федеральному бюджету, который не имеет прямого доступа к этим источникам налоговых доходов. К тому же, нефть и газ рассматриваются как собственность провинций. И, наконец, за последнее время изменился стандарт, используемый в качестве критерия выравнивания. Стандарт пяти провинций заменил средненациональный стандарт, который ранее включал в себя все десять провинций. Это также частично было вызвано проблемами, возникающими вследствие весьма неравномерного распределения налоговых доходов от нефти и газа. При том, что провинция Альберта (основная провинция, добывающая нефть и природный газ) была исключена из этого стандарта, полное выравнивание указанных бюджетных доходов оставалось по-прежнему невозможным.

Ряд вопросов в области совершенствования системы межбюджетного выравнивания остается актуальным до настоящего времени. Среди них наиболее важными являются следующие:

1. Учет расходных потребностей в системе межбюджетного выравнивания. Как уже говорилось выше, выравниванию подлежат только различия в налоговых возможностях, но не в расходных потребностях. Задача же межбюджетного выравнивания заключается в том, чтобы дать провинциям возможность предоставления общественных благ на сравнительно одинаковом уровне при сопоставимых налоговых ставках. В принципе, для этого требуется устранение демографически обусловленных различий в потребности в общественных благах. Хотя оценка таких различий с трудом поддается исчислению, многие страны с многоуровневой государственной системой включают в системы межбюджетного выравнивания факторы различий в расходных потребностях. К этим странам относятся Австралия, Япония, Южная Африка и Швеция.
2. Создание фискальных стимулов. В идеальном виде система межбюджетного выравнивания должна основываться на показателях налогового потенциала провинций, не находящихся в зависимости от налоговой политики провинциальных властей. На практике обеспечить такую независимость оказывается чрезвычайно сложно. Расчет выравнивающих трансфертов основывается на соотношении налоговой базы провинции к средненациональной величине. Поскольку политика властей провинции может оказывать воздействие на размер налоговой базы, то и у них есть стимул проводить такую политику, которая привлекает больше финансовой помощи. Особенно важным это может быть в отношении

налогообложения природных ресурсов, так как власти провинций могут оказывать определяющее влияние на темпы их разработки.

3. Налогообложение природных ресурсов. В дополнение к проблемам создания фискальных стимулов, которые потенциально могут возникнуть из-за возможности провинциальных властей воздействовать на свою налоговую базу в области добычи природных ресурсов, могут возникнуть и другие проблемы в отношении налогообложения природных ресурсов. Некоторые природные ресурсы распределены очень неравномерно по провинциям, и по этой причине возникает необходимость в больших выравнивающих платежах. Так как федеральное правительство не имеет прямого доступа к налогообложению природных ресурсов, для него выравнивание налоговых доходов от природных ресурсов является весьма обременительным²⁴³. Также сложность представляет исчисление потенциальной налоговой базы в отношении природных ресурсов. Возможность облагать налогами доходы, полученные от добычи полезных ископаемых, зависит от стоимости соответствующих рентных платежей. Однако используемые при расчетах налоговые базы часто соотносятся с объемом производства, но не с величиной ренты. Следовательно, данный метод измерения не является совершенным, так как он не учитывает, что затраты на добычу разных природных ресурсов могут быть неодинаковыми.
4. Проблемы, связанные с оценкой потенциальных доходов в отношении отдельных налогов. Некоторые налоги порождают особые проблемы в системе межбюджетного выравнивания Канады. Особенно проблематичным является налог на имущество, так как его база определяется и измеряется в разных провинциях по-разному. С некоторых пор относительно крупным источником бюджетных доходов провинций стали поступления от лотерей, потенциальную базу для которых сложно установить. Взимание user charges также порождает концептуальные проблемы. В значительной степени такие налоги могут рассматриваться как benefit taxes. Принимая это во внимание, поступления user charges нельзя считать источником финансирования производства основных общественных благ, а аргументы в пользу их выравниванию отсутствуют.

²⁴³ Федеральный центр облагает налогами доходы корпораций, но не может облагать налогом добычу природных ресурсов.

5. Переход к оценке налогового потенциала на основании макроэкономических показателей. Некоторые исследователи полагают, что избежать некоторых проблем, связанных с существующей системой межбюджетного выравнивания, можно с помощью метода макроэкономических показателей, используемого для оценки налогового потенциала. Это позволит избавиться от многих проблем, связанных с созданием фискальных стимулов, упростит нынешнюю систему оценки налогового потенциала и поможет определить стандарт налоговых баз в случаях, когда провинции используют различные налоговые системы. С другой стороны, степень точности измерения налогового потенциала провинций с помощью метода макроэкономических показателей крайне низка.
6. Проблема стандарта пяти провинций. Использование стандарта пяти провинций может привести к такому уровню выравнивания, который будет недостаточным для обеспечения во всех провинциях сопоставимого уровня производства общественных благ при сопоставимых налоговых ставках. Главная причина состоит в том, что так как основная нефте- и газодобывающая провинция Альберта исключена из этой базы, выравнивание по этому источнику (налоговым поступлениям от добычи нефти и газа) полностью провести нельзя. Кроме того, применение стандарта пяти провинций было во многом обусловлено желанием федерального центра избежать затрат, связанных с выравниванием доходов от налогообложения нефти и газа.

3. Прочие межбюджетные трансферты в Канаде

Основную долю федеральной финансовой помощи бюджетам провинций составляют выравнивающие трансферты и трансферты, распределяемые в рамках программы *EPF*. Ранее важное значение придавалось выделению обусловленных трансфертов с целью финансирования расходных программ провинций на условиях совместного финансирования. При их финансировании применялось до 50 различных схем. Такие трансферты выделялись на программы в таких областях, как здравоохранение, социальное обеспечение и высшее образование. Как указывалось выше, от программ с совместным финансированием в области здравоохранения и высшего образования отказались в 1996 году, а в области социального обеспечения – в 1996 году. В настоящее время сохраняются более специализированные и менее широкомасштабные программы, осуществляемые на условиях совместного финансирования, в таких областях, как содержание автомобильного транспорта, иммиграция и развитие инфраструктуры.

Традиционный аргумент в пользу использования грантов, выделяемых на условиях софинансирования, состоял в том, что от некоторых программ, финансируемых на уровне провинций, выигрывают жители других провинций. Теперь от этого аргумента в основном отказались. Крупные трансферты, выделяемые на условиях софинансирования, в таких областях как здравоохранение, социальное обеспечение и высшее образование предназначались в основном для стимулирования создания соответствующих программ в провинциях. Основной задачей при этом была унификация социальной политики, плодами которой могли бы пользоваться все канадцы, а вовсе не предотвращение «утечки» результатов финансирования в другие регионы. После того, как соответствующие программы были созданы, потребность в трансфертах, выделяемых на условиях софинансирования, уменьшилась. При этом учитывалось достаточно распространенное мнение, что трансферты, выделяемые на условиях софинансирования, оказывают негативное влияние, стимулируя увеличение бюджетных расходов провинций.

Использование обусловленных субсидий на финансирование совместных программ вызывало неоднозначную реакцию в провинциях. Хотя такое использование федеральными властями своих расходных полномочий в основном кажется соответствующим конституции, энергичные возражения со стороны провинций привели к тому, что федеральный центр согласился не прибегать к данной форме трансфертов без согласования с провинциями. В недавно подписанном Соглашении об основах социального партнерства имеются положения о таких консультациях. Согласно этому документу федеральный центр принял на себя обязательство не вводить новых (федерально-провинциальных) программ, как на основе совместного финансирования, так и с блочным финансированием (bloc-funded), не получив предварительно согласия по крайней мере половины провинций. Еще раз заметим, что это всего лишь политическое соглашение, которое не носит обязательного характера.

Помимо федеральных трансфертов в провинции, существуют трансферты федерального правительства трем северным территориям, из федерального бюджета – сообществам коренных народностей, а также финансовая помощь из бюджетов провинций входящим в их состав муниципальным образованиям. Структура трансфертов из федерального центра бюджетам территорий аналогична структуре федеральных трансфертов в провинции. Основную часть таких трансфертов составляют выравнивающие трансферты и блочные субсидии на финансирование соци-

альных программ. Территории получают больший (в расчете на душу населения) объем такого финансирования, поскольку затраты на душу населения там выше, а плотность населения ниже. Кроме того, там очень высокие затраты на транспортные услуги.

Федеральные трансферты сообществам коренных народностей отражают особые обязательства патронажа, которые были приняты на себя федеральным центром в их отношении при подписании с ними соответствующих договоров. Предоставление таких трансфертов традиционно привязывается к предоставлению определенных видов услуг. Они сильно отличаются от других трансфертов между бюджетами различных уровней. Получающие средства сообщества обязаны отчитываться перед федеральными властями о расходовании полученных средств, что связано с недостаточным объемом законодательных полномочий у таких сообществ. Бюджетные отношения с сообществами коренных народностей, однако, постепенно меняются по мере возникновения инициатив по созданию местного самоуправления. Эти инициативы направлены на расширение полномочий таких сообществ в обеспечении предоставления общественных благ на своей территории. Если это произойдет, трансферты будут в меньшей степени обуславливаться различными требованиями.

Взаимоотношения между провинциями и местными органами власти в Канаде по большей части носят иерархический характер. Согласно Конституции, муниципальные органы власти создаются властями провинций и подотчетны им, поэтому большинство финансовых вопросов решается местными органами власти с властями соответствующих провинций. Федеральный бюджет передает средства властям провинций, последние переводят их муниципалитетам, а в некоторых случаях специализированным межмуниципальным органам, например, комиссиям по школам. Объем трансфертов провинций муниципалитетам примерно соответствует объему федеральной финансовой помощи бюджетам провинций. Трансферты из бюджетов провинций муниципалитетам сильно разнятся от провинции к провинции, однако все они имеют определенное сходство с федеральными трансфертами бюджетам провинций. В таких трансфертах присутствует элемент межбюджетного выравнивания, который, однако, не так ярко выражен, как в национальных программах финансовой помощи. В трансфертах из бюджетов провинций важную роль играет обеспечение равного объема средств, получаемых муниципалитетами, в расчете на душу населения, что является неявным выравнивающим элементом. Также трансферты из бюджетов провинций в большей степени обусловлены различными требо-

ваниями, чем трансферты из федерального центра в провинции. Муниципальные власти также в большей степени подотчетны властям провинций, т.к. муниципалитеты не имеют таких законодательных полномочий, как власти провинций²⁴⁴. На муниципалитетах лежит ответственность за предоставление важных социальных услуг, входящих в компетенцию провинций, а именно услуг в области образования, здравоохранения и социального обеспечения; контроль за разработкой и реализацией таких программ осуществляется властями провинции. В обязанности муниципалитетов входит также обеспечение общественной инфраструктуры, в частности, автомобильных дорог, водоснабжения и канализации. Контроль за инвестициями в капитальное строительство, необходимое для создания и поддержания такой инфраструктуры, осуществляется провинциальными властями.

Системы получения собственных налоговых доходов различны у муниципалитетов. Важным источником налоговых поступлений муниципальных бюджетов являются налоги на недвижимость (распространяющиеся как на жилье индивидуумов, так и на имущества предприятия), а также всякого рода лицензионные и прочие сборы. Налоги на недвижимость в провинциях унифицированы в различной степени. В некоторых имеются единые системы оценки недвижимости и сбора таких налогов; базовая ставка налога устанавливается властями провинций, а у муниципальных властей имеется ограниченная возможность варьировать ставку в отношении доходов, поступающих в их бюджет. В отношении некоторых налогов применяется система явного разделения налоговых доходов между муниципальными и провинциальными бюджетами. С другой стороны, в некоторых провинциях установление налоговых ставок и налогового администрирования в отношении налогов на недвижимость принадлежит органам власти муниципального уровня.

Г. Системы гармонизации налогового законодательства и сбора налогов

Налоговая система канадской федерации уникальна в том отношении, что процесс мобилизации налоговых доходов сильно децентрализован (как видно из вышеизложенного) и провинции имеют доступ к полномочиям по регулированию всех основных налогов с широкой базой. Как говорилось

²⁴⁴ Как указывалось в Разделе А, муниципальные органы власти создаются властями провинций, и в Конституции не содержит положений о признании местных органов власти.

выше, власти провинций, наряду с федеральными властями, имеют доступ к налогам на доходы физических лиц и предприятий, налогам с продаж и налогам с заработной платы²⁴⁵. Это придает особую значимость вопросу налоговой гармонизации. Более того, наличие исключительных налоговых полномочий у каждого уровня власти подразумевает, что такая гармонизация должна быть проведена на основе добровольного соглашения федеральных властей с властями провинций, а не с помощью законодательных решений федерального уровня. Поэтому степень гармонизации налогового законодательства сильно различается в зависимости от вида налогов. Ниже рассматриваются налог на доходы, налоги с продаж и налоги, взимаемые с заработной платы.

1. Гармонизация подоходного налога

Подоходные налоги, включая как налог на доходы физических лиц, так и налог на доходы корпораций, в Канаде в значительной степени гармонизированы со времен Второй мировой войны. Это произошло из-за того, что во время войны федеральные власти (по соглашению с провинциями) единолично занимались сбором таких налогов (в условиях ведения войны было важно централизовать поступления в бюджет). Система унификации подоходных налогов, используемая по сей день, основана на заключении двухсторонних Соглашений по сбору налогов (*Tax Collection Agreements – TCA*) между отдельными провинциями и федеральным центром. Структура таких договоров в отношении налога на доходы физических лиц и налога на доходы корпораций несколько отличается друг от друга.

²⁴⁵ В сущности, по Конституции канадские провинции имеют право собирать только «прямые» налоги для пополнения своего бюджета. Хотя, если подходить к этому вопросу с научно-экономической точки зрения, налог с продаж и акцизные сборы не входят в число прямых налогов, судами были вынесены постановления о том, что налоги с продаж и акцизные сборы провинциального уровня должны рассматриваться как прямые налоги. Данное толкование основано на том, что предприятия розничной торговли являются агентами правительства в области сбора налогов и что они всего лишь собирают налоги, которые должны прямо налагаться на потребителей налогооблагаемых товаров. Данное толкование было расширено и в данную группу был включен также налог на добавленную стоимость, несмотря на то, что такие налоговые обязательства могут возникать задолго до стадии розничной продажи. Это аргументируется тем, что в конечном итоге этот налог должен относиться на счет потребителей.

Соглашения по сбору налога на доходы корпораций

В отношении налога на доходы корпораций, провинции, подписавшие соглашение, обязаны следовать правилам по расчету соответствующей налоговой базы, разработанным федеральным центром. Они также обязаны соблюдать единую схему распределения между провинциями налоговых поступлений, взимаемых с корпораций, осуществляющих свою деятельность на территории нескольких провинций. В большинстве случаев такое распределение производится, исходя из средней доли каждой провинции в выручке компании и объема выплачиваемой данной корпорацией зарплаты. Провинциям разрешается устанавливать свою собственную налоговую ставку, исходя из единой базы; они также имеют полномочия (так же как и федеральный центр) устанавливать льготные налоговые ставки для малого бизнеса, а также для предприятий, действующих в обрабатывающих отраслях промышленности. В обязанности федеральных властей входит администрирование и сбор налога для подписавших соглашение провинций. Кроме того, федеральные власти в соответствии с заключенными соглашениями администрируют налоговые кредиты и дополнительные налоги, вводимые провинциями, при условии, что такие действия провинций не являются дискриминацией нерезидентов, не приводят к снижению эффективности внутреннего рынка страны и легко администрируются.

В настоящее время, *ТСА* с федеральными властями заключили все провинции, кроме Альберты, Онтарио и Квебека⁵⁶. Неучастие этих трех провинций является существенным фактором, поскольку в них находится до 75 процентов налогооблагаемой базы страны. Властями Квебека такое решение было принято по причине общего стремления этой провинции к ведению своих бюджетных дел независимо от федерального центра. Альберта и Онтарио считают налог на доходы корпораций важным инструментом воздействия на экономическую деятельность частного сектора. Экономика этих провинций достаточно велика и сконцентрирована в нескольких крупных отраслях (в Альберте это добывающие отрасли, а в Онтарио – перерабатывающие), чтобы можно было ожидать, что самостоятельная налоговая политика провинциальных властей в промышленности принесет свои плоды, даже если экономическая система провинции в других отношениях является вполне открытой. Но даже провинции, не присоединившиеся к Соглашениям, придерживаются общепринятой схемы распределения между

⁵⁶ Следует заметить, что в этих провинциях проживает 70% населения Канады.

провинциями налоговых платежей корпорации, осуществляющих свою деятельность на территории нескольких провинций, с тем, чтобы избежать двойного налогообложения. Правила расчета налоговых баз в таких провинциях также незначительно отличаются от устанавливаемых федеральным правительством в рамках ТСА. В результате, в стране функционирует вполне эффективная и в большой степени гармонизированная система налогообложения доходов корпораций, при которой провинции имеют определенную свободу действий в установлении своих собственных налоговых ставок²⁴⁶.

Соглашения о сборе налогов на доходы физических лиц

Заключение ТСА практикуется и в отношении налогов на доходы физических лиц. По действующей системе (которая в настоящее время находится в процессе пересмотра) федеральный центр устанавливает общие правила расчета налоговой базы, администрирует налог от лица подписавших Соглашение провинций и применяет общую схему распределения налоговых доходов между провинциями (которая в основном сводится к тому, что налоговые доходы зачисляются в бюджет провинции, в которой налогоплательщик проживал по состоянию на 31 декабря фискального года). Федеральный центр в рамках Соглашений также определяет структуру прогрессивного налогообложения доходов, которая включает в себя не только распределение налоговых ставок по шедулям (с определенной верхней и нижней границей каждого шедуля), но также и систему налоговых кредитов, как возвратных, так и невозвращаемых. Участвующие в Соглашениях провинции выбирают единую ставку для федеральной части налога, следуя таким образом не только федеральной базе налогообложения, но и федеральной структуре налоговых ставок, что называется «системой налог на налог» (*tax-on-tax*). На практике провинции также соблюдают определяемые федеральным центром условия предоставления невозвращаемых налоговых кредитов. Как и в случае налогов на доходы корпораций, провинции имеют право создавать свои собственные системы налоговых кредитов и дополнительных налогов, администрированием которых занимаются федеральные налоговые органы.

²⁴⁶ Экономисты могут возразить, что с учетом мобильности капитала, вероятно, было бы лучше, если бы налогообложением доходов корпораций занимался исключительно федеральный центр. Однако такая система не могла быть навязана провинциям, поскольку они наделены полномочиями в обложении доходов налогами.

В Соглашениях по сбору налогов на доходы физических лиц принимают участие все провинции, кроме Квебека, и в результате (как и в случае налога на доходы корпораций), система таких налогов высоко гармонизирована. Эта система, однако, в недалеком будущем будет изменена. Провинции высказывают желание получить большую свободу в вопросах налога на доходы физических лиц (отчасти это объясняется расширением роли провинций в области налогообложения доходов физических лиц). Признавая это, федеральные власти в 1998 году пришли к соглашению с провинциями о замене системы «налогов на налоги» системой «налогов на доход». Провинции будут иметь возможность применять в установленных пределах собственные системы налоговых ставок и невозвращаемых налоговых кредитов, при этом будет сохранено единство правил определения налоговой базы. Некоторые провинции заявили о своем намерении перейти на подобную систему в самое ближайшее время.

2. Гармонизация законодательства о налогах с продаж

Степень гармонизации законодательства о налогах с продаж в Канаде гораздо ниже, чем в области налогов на доходы. До 1991 года власти двух уровней занимались сбором различных видов налога с продаж. Провинции (в соответствии с ролью, отводимой им в данном вопросе Конституцией) собирали такой налог на этапе розничной реализации товаров и услуг, тогда как федеральный центр долгое время занимался сбором данного налога с производителей. В 1991 году налог с продаж с производителей был заменен налогом на товары и услуги (*Goods and Services Tax – GST*), представляющим собой налог на добавленную стоимость. Это был налог с очень широкой базой, охватывавшей за немногими исключениями практически все виды товаров и услуг. Считается, что *GST* имеет ряд преимуществ в плане экономической эффективности как перед налогом с продаж с производителей, так и перед применяющимся в настоящее время на уровне провинций налогом с розничных продаж (*Retail Sales Tax – RST*). При данном налоге устраняется налогообложение входящих потоков на предприятия, обеспечивается равное налогообложение отечественных и импортных товаров, к тому же аналог налога на добавленную стоимость имеет гораздо более широкую базу налогообложения. Федеральный центр выразил надежду, что провинции унифицируют свои налоги с розничных продаж с налогом на товары и услуги с тем, чтобы иметь возможность пользоваться всеми преимуществами этого налога.

Однако такая гармонизация происходит медленно. Проблема, отчасти, состоит в том, что с административной точки зрения довольно трудно провести такую гармонизацию, учитывая, что при отсутствии фискальных границ между провинциями сложно администрировать систему возмещения входящего налога, обязательную для налога на добавленную стоимость. Особенно это трудно сделать в условиях, когда различные провинции используют различные ставки налога на добавленную стоимость. Органы власти Квебека первыми провели гармонизацию собственного налога с продаж с федеральным *GST*. В Квебеке провинциальный одноступенчатый налог с розничных продаж был заменен многоступенчатым налогом под названием «налог с продаж провинции Квебек» (*Quebec Sales Tax – QST*), налоговая база которого сходна с базой федерального налога на товары и услуги.

Следует отметить три особенности совместного взимания многоступенчатого налога с продаж провинции Квебек и федерального налога на товары и услуги, каждый из которых представляет собой аналог НДС. Первая особенность состоит в том, что фирмы, осуществляющие закупки товаров и услуг в провинции Квебек, уплачивают как федеральный *GST*, так и налог с продаж провинции Квебек. Впоследствии такие фирмы вправе требовать возмещения входящего налога (как *GST*, так и *QST*) независимо от того, на территории какой провинции фирма осуществляла реализацию своей продукции. По этой причине фирме приходится вести учет своих операций в Квебеке отдельно от учета операций в других регионах Канады (т.к. возмещение входящего *QST* осуществляется из бюджета провинции Квебек). Во-вторых, администрирование *GST* и *QST* на территории провинции Квебек осуществляется совместно, однако делается это налоговыми органами провинции Квебек, а не федеральными налоговыми органами. Таким образом, провинция Квебек занимается налоговым администрированием для федерального центра, то есть наблюдается ситуация, противоположная той, что имеет место в отношении подоходных налогов. В-третьих, власти провинции Квебек сохранили право устанавливать собственную ставку *QST*, независимо от ставок, установленных в других провинциях.

Три атлантические провинции, Нью-Брансвик, Нова Скотия и Ньюфаундленд, полностью гармонизировали свои налоги с продаж благодаря предоставленным им федеральными властями финансовым стимулам. Все эти провинции отказались от взимания своих налогов с розничных продаж с тем, чтобы присоединиться к системе «гармонизированного налога с продаж» (*Harmonized Sales Tax – HST*). Гармонизированный налог с продаж функционирует в этих провинциях аналогично федеральному налогу на

товары и услуги, за исключением того, что его ставка выше федеральной, что является отличительной особенностью всех трех названных провинций. С фирм, закупающих товары и услуги в любой из этих трех провинций, взимается только гармонизированный налог с продаж, а впоследствии они имеют возможность требовать полного возмещения уплаченного налога. Администрированием гармонизированного налога для этих трех провинций занимаются федеральные налоговые органы. Превышение поступлений гармонизированного налога сверх того объема, который поступил бы в бюджетную систему в случае взимания стандартного налога на товары и услуги, распределяется между бюджетами этих трех провинций пропорционально объему конечных продаж в каждой из них. Следует отметить, что в отличие от Квебека (от его полномочий в отношении *QST*), эти провинции не имеют полномочий самостоятельно устанавливать налоговую ставку, хотя с органами власти этих провинций проводятся консультации по данному вопросу. Таким образом, данная система, по своей сути аналогична взиманию одного централизованного налога с последующим распределением налоговых поступлений между федеральным и провинциальным бюджетами (*revenue sharing*).

Остальные провинции не проявляют особого интереса к введению на своей территории гармонизированного налога. Скорее всего, провинциальные власти предпочитают сохранить некоторую свободу в определении налоговых ставок и налоговой базы. В настоящий момент не известно, удастся ли убедить их принять систему, аналогичную той, что создана в провинции Квебек. Если этого не произойдет, они могут сохранить свои налоги с розничных продаж, но при этом расширить их базу так, чтобы она соответствовала базе федерального налога на товары и услуги. Это дало бы им возможность воспользоваться некоторыми, хотя и не всеми, преимуществами налоговой гармонизации. В частности, при одноступенчатой системе невозможно полностью устранить налогообложение входящих ресурсов, т.е. избавиться от двойного налогообложения товаров и услуг.

3. Гармонизация налогов на фонд оплаты труда

Следует отметить, что налоги на фонд оплаты труда до сих пор не гармонизированы между провинциями. Органы власти провинций и федеральные власти применяют эти налоги в основном как целевые налоги на финансирование программ социального страхования (страхование на случай потери работы, пенсионное обеспечение, пособия по нетрудоспособности и здравоохранение). Никаких соглашений об администрировании данного

налога не заключено, и власти обоих уровней самостоятельно определяют его базу.

Несмотря на это, задача гармонизации налога на фонд оплаты труда не рассматривается как первоочередная. Базы данного налога разнятся в провинциях незначительно, что и неудивительно, учитывая одинаковую интерпретацию фонда оплаты труда корпораций. Как правило, установлены плоские ставки данного налога, хотя при этом по провинциям различаются налоговые вычеты и неналогооблагаемые суммы. Данный налог легко собирать у источника. А поскольку налоги на фонд оплаты труда являются целевыми налогами на выплату социальных пособий, они не создают, как другие налоги, стимулов для недобросовестной налоговой конкуренции.

4. Другие вопросы налоговой гармонизации

Многие наблюдатели считают, что процесс гармонизации налогового законодательства должен быть активизирован. Как уже говорилось выше, система сбора налогов с продаж остается в большинстве провинций негармонизированной как с федеральным налогом, так и с налогами других провинций. Есть также и опасность, что сегодняшняя система сбора подоходных налогов не сможет долго существовать в нынешнем своем виде. Стремление к изменению этой системы возрастает по мере более активного использования провинциями такого инструмента пополнения доходов бюджета, как подоходное налогообложение. Высказываются аргументы в пользу гармонизации и других налогов, взимаемых властями обоих уровней, в частности, налога на капитал, а также отдельных видов акцизов.

Следует отметить одно событие, которое может облегчить процесс унификации налогов. Федеральными властями был создан новый налоговый орган – Канадское агентство по налогам и сборам (*Canada Customs and Revenue Agency – CCRA*). Данное агентство будет выполнять функцию администрирования всех федеральных налогов, а в будущем в соответствии с договорами между федеральными и провинциальными властями к нему могут перейти функции администрирования совместных налогов. Вновь созданное агентство может выполнять также функцию администрирования налогов в интересах провинций. Предполагается, что это приведет к упрощению налогового администрирования, а также к повышению уровня исполнения действующего законодательства о налогах и сборах.

Д. Анализ канадской системы межбюджетных отношений: экономические аспекты

1. Воздействие на экономическую эффективность

Экономическую эффективность в условиях федерации можно оценивать с двух точек зрения. С одной стороны, большинство аргументов в пользу децентрализации фискальных полномочий – как правило, в спорах о преимущества многоуровневого бюджетного устройства перед одноуровневым – состоит в том, что при такой системе происходит рост экономической эффективности. Поэтому сначала можно рассмотреть вопрос о том, реализуются ли в зависимости от масштабов и природы децентрализации фискальных полномочий все потенциальные возможности для повышения эффективности. С другой стороны, возможен подход к анализу, при котором существующую степень децентрализации можно рассматривать как фактор снижения эффективности национальной экономики. В последнем случае, система бюджетных договоренностей частично рассматривается как средство компенсации негативного воздействия децентрализации на экономическую эффективность. Рассмотрим каждый из этих подходов в отдельности.

Децентрализация как источник эффективности

В литературе по бюджетному федерализму подчеркивается положительное воздействие децентрализации производства и предоставления общественных благ. Считается, что децентрализация ведет к более полному учету предпочтений и потребностей населения при предоставлении общественных благ, лучшим возможностям для контроля, меньшим затратам на нововведения. В частности, это относится к предоставлению гражданам по месту жительства общественных благ и услуг, в том числе в таких ключевых областях, как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. Однако для обеспечения максимального использования результатов децентрализации властям провинций должна быть предоставлена фактическая автономия в бюджетных вопросах, в том числе в сфере разработки и воплощения в жизнь программ предоставления общественных благ. При этом субнациональные власти должны быть подотчетны своим собственным законодательным органам власти, а не федеральным. Кроме того, для обеспечения независимости субнациональных властей в бюджетных вопросах, они должны иметь доступ к достаточному объему налоговых полномочий и

налоговых доходов и возможность определять объем собственного бюджета *at the margin*.

Следует отметить, что канадская федерация в значительной степени удовлетворяет перечисленным критериям. Провинции наделены исключительными законодательными полномочиями в таких областях, как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. Они получают значительную часть своих бюджетных доходов из собственных источников. Субсидии федерального правительства обусловлены минимальным набором требований, что обеспечивает возможность их планирования властями провинций. К тому же, органы власти провинций имеют полномочия определять объем собственных бюджетов *at the margin*.

Некоторые наблюдатели считают, что процесс децентрализации в области предоставления провинциям доступа к источникам бюджетных доходов может быть продолжен, заявляя, что провинции должны получать все свои бюджетные доходы из собственных источников и не зависеть от трансфертов из федерального бюджета. Кстати, этой позиции придерживается самая крупная оппозиционная партия в Парламенте страны. При этом говорится, что такие изменения повысили бы степень автономии провинций и, следовательно, привели бы к росту степени ответственности провинциальных властей перед избирателями за свои действия. Такая автономия также сократила бы до минимума возможности вмешательства со стороны федерального правительства в процесс принятия провинциями бюджетных решений. Те, кто придерживается данной теории, особо подчеркивают, что стремление властей различных уровней к проведению налоговой конкуренции заставляет их стремиться к большей эффективности и более чутко реагировать на предпочтения своих избирателей. В то же время, подчеркивается роль финансовой помощи в достижении справедливости и эффективности на национальном уровне.

Положения бюджетного законодательства как факторы децентрализации

Децентрализация чревата опасностью нарушения эффективности внутреннего экономического пространства. Одной из целей национального бюджетного законодательства в части бюджетных договоренностей является предотвращение снижения эффективности, к которому потенциально может привести децентрализация. Существуют два основных аспекта этого вопроса. Первый связан с эффективностью функционирования внутреннего

экономического пространства, второй – с воздействием фискальных позиций властей провинций на распределение ресурсов между провинциями.

5. *Эффективность экономического союза*

Децентрализация бюджетных (расходных и налоговых) полномочий может снизить эффективность внутреннего экономического пространства, нарушая свободу передвижения товаров, услуг, рабочей силы и капитала между провинциями. Налоговая и торговая политика, проводимая провинциями, может безо всякого злого умысла с их стороны стать препятствием на пути торговли между провинциями. Провинции могут также сознательно проводить политику (например, заключающуюся в привлечении бизнеса и населения из других провинций на свою территорию), которая заведомо может привести к снижению благосостояния их соседей. В налоговой и бюджетной политике провинций могут содержаться положения, дискриминирующие нерезидентов в пользу фирм и физических лиц, являющихся резидентами.

Для предотвращения нарушения эффективности функционирования внутреннего экономического пространства в результате политики провинций могут приниматься различные меры. Гармонизация налогового законодательства уменьшает вероятность неэффективного использования налоговой политики провинций. Обусловленные гранты могут сопровождаться требованием о том, чтобы программы провинций разрабатывались таким образом, чтобы не нарушать общности и единства внутреннего рынка. С целью повышения эффективности внутреннего экономического пространства могут быть приняты меры политического и юридического характера. В соглашениях между властями различных уровней могут быть включены положения, запрещающие провинциям проводить дискриминационную политику и политику, приводящую к нарушению эффективности внутреннего экономического пространства. Положения, запрещающие провинциям проводить такую бюджетную и налоговую политику, в перспективе могут быть введены в Конституцию. Федеральному правительству могут быть предоставлены полномочия надзора за политикой провинций в этом отношении, причем соответствующие полномочия могут основываться либо на праве запрещать властям провинций проводить налоговую и бюджетную политику, подрывающую экономическую эффективность, либо на праве отменять действие законов, принятых властями провинций.

В Канаде для поддержания эффективности внутреннего экономического пространства применяется ряд мер различной степени действенности. Налоговая гармонизация действует довольно эффективно в сфере налогов на доходы физических лиц и корпораций. Система межбюджетного выравнивания отчасти устра-

няет необходимость проведения дифференцированной налоговой политики властями провинций. Система блочных трансфертов *CHST* включает в себя несколько общих условий, направленных на обеспечение эффективности внутреннего экономического пространства, такие как требования мобильности систем здравоохранения и социального обеспечения провинций. Однако эффективность этих мер весьма ограничена. Например, степень гармонизации образовательных программ провинций крайне низка. В законодательстве Канады также предусмотрены меры, направленные на предотвращение потенциальной угрозы нарушения внутреннего экономического пространства. В Конституции этой теме уделено мало внимания. Федеральному правительству согласно Конституции дается право налагать запрет на законодательство, принятое властями провинций, но неприменение этого права давно вошло в обычай. Главным средством обеспечения эффективности внутреннего экономического пространства является Соглашение о внутренней торговле, подписанное недавно федеральными властями и властями провинций. В данном документе содержатся положения, предусматривающие как меры негативного воздействия (направленные на предотвращение принятия провинциями мер, подрывающих внутреннее экономическое пространство), так и меры позитивного воздействия (создающие для провинций стимулы продвигаться по пути гармонизации налогового законодательства, которая обеспечивала бы эффективность, а также затрагивала различные аспекты политики провинций (например, в области государственных закупок, регулирования рынка труда, инвестиций и охраны окружающей среды)). Однако, не доказано, что данное соглашение принесет желаемые результаты, т.к. главный недостаток заключается в отсутствии эффективного механизма информента принятых решений.

6. *Фискальная эффективность*

Децентрализация сама по себе приводит к дифференциации предоставления общественных благ провинциями. Они располагают различной величиной налоговой базы в расчете на душу населения – основного источника собственных бюджетных доходов. Вследствие различного демографического состава населения провинций отличаются также и расходные потребности их бюджетов. Если не будут предприниматься меры к выравниванию такого дисбаланса, провинции не будут в состоянии предоставлять одинаковый уровень общественных благ при сравнительно одинаковых налоговых ставках. Это означает, что объем чистых фискальных выгод (*Net Fiscal Benefit*) будет для индивидуума или фирмы зависеть от места проживания или ведения дел. Такая ситуация создает для экономических агентов фискальные стимулы к перемещению своей деятельности либо места жительства в провинции с более высокими уровнями чистых фискальных выгод, что

в свою очередь привело бы к неэффективности пространственного распределения ресурсов между провинциями. Такое нарушение эффективности, называемое фискальной неэффективностью, может быть предотвращено при помощи системы межбюджетного выравнивания, в соответствии с которой финансовые ресурсы направляются в провинции для обеспечения сравнимого уровня производства общественных благ при сравнимых налоговых ставках.

В Канаде в качестве противодействия фискальной неэффективности используется система выравнивающих трансфертов. Благодаря данной системе объем бюджетных доходов провинций с относительно малой налоговой базой субсидируется таким образом, чтобы он соответствовал «Стандарту пяти провинций». В результате, достигается достаточно полное выравнивание относительных объемов бюджетных доходов провинций. В то же время не существует механизма, обеспечивающего выравнивание расходных потребностей бюджетов провинций. С этой точки зрения, система межбюджетного выравнивания в Канаде не вполне совершенна.

Неэффективное распределение ресурсов может происходить и вследствие причин политического характера. В частности, в Канаде политика федерального правительства в ряде вопросов систематически предоставляет преимущества провинциям с низкими чистыми фискальными выгодами (страхование на случай потери работы, субсидии на региональное развитие, сельскохозяйственные субсидии и тому подобное). Некоторые экономисты считают что сочетание системы межбюджетного выравнивания и субсидий, предоставляемых по другим программам, является чрезмерным для компенсации низкодоходным провинциям их низкого уровня чистых фискальных выгод. В результате такого дополнительного субсидирования создаются стимулы для того, чтобы излишний объем производственных ресурсов оставался в провинциях с низкими чистыми фискальными выгодами, вместо того, чтобы переместиться в провинции с более высокой бюджетной обеспеченностью, где они, возможно, могли бы приносить большую отдачу.

2. Воздействие системы межбюджетных отношений на экономическую справедливость (equity)

Вопрос о воздействии системы межбюджетных отношений Канады на экономическую эффективность, аналогичен вопросу о влиянии системы межбюджетных отношений на справедливость. Следует выделить три аспекта, которые особенно важны в условиях федеративного государства. Первый из них касается ключевых аспектов справедливости в предоставлении общественных благ, таких какравные возможности в их получении и социальные гарантии (социальное обеспечение). Другие аспекты касаются обеспечения вертикальной и горизон-

тальной справедливости в рамках налоговой системы и системы межбюджетного выравнивания и являются второстепенными.

Справедливость и общественные блага

Предоставление важнейших общественных благ, таких как образование, здравоохранение и социальное обеспечение, осуществляется государственным сектором в основном именно потому, что такое предоставление общественных благ служит обеспечению справедливости. Если бы не это соображение, выполнение данной функции могло бы быть предоставлено частному сектору. Во многих федеративных государствах полномочия в предоставлении таких услуг децентрализованы, то есть переданы субнациональным властям. Тем не менее, у федеральных властей может возникнуть желание иметь уверенность в том, что предоставление данных общественных благ соответствует национальным стандартам, т.е. у граждан имеются примерно равные возможности пользоваться такими услугами, вне зависимости от того, в какой провинции они проживают. Нахождение баланса между стремлением к обеспечению единых национальных стандартов предоставления общественных благ на всей территории страны и стремлением к децентрализации полномочий по предоставлению общественных благ с целью повышения экономической эффективности является одной из важнейших задач национальных властей в государствах с многоуровневой бюджетной системой. Можно сказать, что в Канаде такой баланс к настоящему времени в большей или меньшей степени достигнут. Органы власти провинций наделены значительными полномочиями по самостоятельной разработке расходных программ по предоставлению общественных благ с учетом специфики местных условий. Надзор за действиями властей провинций в этой области исторически осуществляется федеральным центром через использование своих расходных полномочий: федеральный бюджет оказывает провинциям финансовую помощь на предоставление общественных благ при условии соответствия положений, разрабатываемых провинциями расходных программ, определенным требованиям. Требования, которыми обуславливается федеральная финансовая помощь, носят довольно общий характер, тогда как определение деталей расходных программ оставлено на усмотрение властей провинций.

Вызывает немало споров вопрос о том, насколько стремление к достижению общенациональных стандартов предоставления общественных благ на всей территории страны оправданно и реализуемо. Как уже говорилось, доля федеральных субсидий в общем объеме финансирования расходных программ бюджетов провинций в настоящее время невелика, поэтому совсем не очевидно, что в будущем федеральный центр сохранит достаточное политическое и моральное влия-

ние на власти провинций для обеспечения национальных стандартов. Некоторые наблюдатели высказывают мнение, что сложившееся положение дел является оправданным и эффективным, подчеркивая, что провинции имеют больше возможностей осуществлять свои программы таким образом, чтобы они соответствовали предпочтениям проживающего в них населения, а унификация уровня предоставляемых общественных благ в соответствии с общенациональными стандартами может быть достигнута путем заключения соответствующих соглашений между провинциями.

Вертикальная справедливость

Вертикальная справедливость определяется степенью прогрессивности налоговой системы и системы социальных трансфертов. Оценка степени такой прогрессивности основывается на субъективных количественных данных, что может вызвать у некоторых исследователей несогласие с ними. В условиях федеративного государства, необходимо решить вопрос о том, органы власти какого уровня должны нести ответственность за определение степени прогрессивности данной системы. С одной стороны, можно предположить, что провинции имеют лучшую возможность выбрать такую налоговую систему и систему социального обеспечения, которая будет наиболее полно отражать потребности в перераспределении доходов проживающего в ней населения. С другой стороны, передача функции перераспределения доходов на уровень провинций может привести к налоговой конкуренции между провинциями, причем сама функция перераспределения доходов не будет выполняться должным образом. Кроме того, в тех пределах, в которых федеральные власти контролируют перераспределение доходов, они могут обеспечить одинаковый подход ко всем гражданам страны в вопросе перераспределения доходов, что по значимости сравнимо с обеспечением важнейших составляющих понятия гражданства страны. В вопросе о закреплении функции перераспределения доходов за властями какого-либо уровня экономисты настроены неоднозначно, признавая, что федеральная власть может быть в какой-то степени заинтересована в поддержании минимального национального стандарта вертикальной справедливости, но в то же время указывая на то, что провинции также могут способствовать достижению вертикальной справедливости в интересах своего населения.

В Канаде найдено компромиссное решение данной проблемы. Как федеральный центр, так и провинции имеют возможность пользоваться основными рычагами перераспределения доходов между индивидуумами. Федеральные власти располагают основными полномочиями по регулированию подоходных налогов, варьируя налоговые ставки, а также с помощью налоговых кредитов, для

обеспечения такой степени прогрессивности данных налогов, которую они считают целесообразной исходя из национальных интересов. Органы власти провинций могут придерживаться структуры федеральных налоговых ставок, устанавливая более высокий уровень прогрессивности налогообложения. С другой стороны, они могут создать свои собственные структуры налоговых ставок, даже в том случае, если правила определения налоговой базы сходны с правилами федеральной власти. Такой компромисс представляется нам разумным.

Горизонтальная справедливость

Критерий достижения горизонтальной справедливости состоит в том, что подход со стороны государства ко всем гражданам с одинаковым уровнем благосостояния должен быть одинаковым. Это особенно важно в стране, в которой экономические условия сильно различаются по регионам и люди с одинаковым реальным уровнем дохода проживают в различных регионах. В литературе по фискальному федерализму принцип, в соответствии с которым при прочих условиях подход к индивидуумам с равным уровнем благосостояния в различных регионах должен быть одинаковым, называется принципом «фискальной справедливости». Как и в случае с фискальной неэффективностью, фискальная несправедливость возникает в условиях децентрализации при различных возможностях провинций по предоставлению общественных благ. Индивидуумы с любым уровнем дохода будут получать большую чистую фискальную выгоду, проживая в провинциях с высокой бюджетной обеспеченностью, чем в провинциях с низкой бюджетной обеспеченностью. Как и в случае фискальной неэффективности, этого можно избежать при наличии системы межбюджетного выравнивания, обеспечивающей всем провинциям возможность предоставлять общественные блага примерно одинакового уровня при примерно одинаковых налоговых ставках.

Обеспечение горизонтальной справедливости, или фискальной справедливости, в качестве основной задачи фискального федерализма и использование механизма межбюджетного выравнивания в целях ее достижения признается не всеми исследователями. Сторонники данного принципа рассматривают его как основной принцип обеспечения справедливости и прав, вытекающих из статуса гражданина федеративного государства. Другие не признают прав жителей одних регионов на часть благосостояния жителей других регионов, особенно в условиях, когда эти регионы являются в значительной степени сложившимися политическими образованиями, объединенными в децентрализованную федерацию.

На практике, большинство стран применяют системы межбюджетного выравнивания, в той или иной степени отражающие стремление к перераспреде-

нию ресурсов на национальном уровне. В Канаде принцип межбюджетного выравнивания заложен в Конституции. Как мы видим, система межбюджетного выравнивания в значительной степени устраняет различия между провинциями в размерах налогового потенциала. Однако дальнейшее существование этой системы зависит от политической воли субъектов федерации. По мере все большей децентрализации внутри федерации, потребности в межбюджетном выравнивании и поддержка его основных принципов могут исчезнуть. Однако до сих пор особых проблем с сохранением данной системы не возникало.

Е. Политические аспекты фискального федерализма

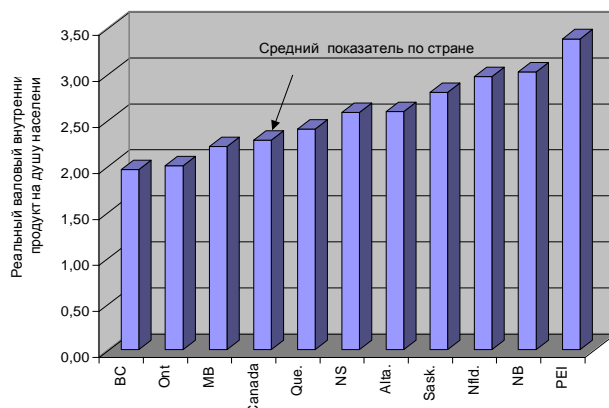
1. Влияние на стабильность

Процесс межправительственных отношений и бюджетных договоренностей между уровнями власти в Канаде одновременно является как источником стабилизирующего воздействия, так и источником разногласий.

2. Области, в которых был достигнут консенсус

Межбюджетное выравнивание: программа межбюджетного выравнивания является одной из тех областей, в которых был достигнут определенный политический консенсус. Все провинции выразили свое согласие относительно системы федеральных трансфертов для семи провинций, имеющих низкий налоговый потенциал, с целью оказания им помощи в предоставлении общественных благ на сопоставимом с другими провинциями уровне при сопоставимом уровне налогообложения. Действующая система межбюджетного выравнивания также способствовала сокращению различий экономического характера между провинциями. На диаграмме Е.1 представлены экономические различия между провинциями через темпы роста валового внутреннего продукта на душу населения в провинциях с 1961 по 1996 гг.

ДИАГРАММА Е.1. СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ РОСТА ПО ПРОВИНЦИЯМ, 1961—1996 ГГ.



Источник: Serge Coulombe, *Economic Growth and Provincial Disparity: A New View of an Old Problem*, (Toronto: C.D. Howe Institute, 1999), Table 1. Серж Коломбе, *Экономический рост и неравенство провинций: Новый взгляд на старую проблему*, (Торонто: C.D. Howe Institute, 1999), Таблица 1.

Во всех провинциях, в которых через систему межбюджетного выравнивания направлялась финансовая помощь, за исключением провинции Манитоба, темпы роста валового внутреннего продукта на душу населения выше среднего показателя по стране.

Использование выравнивающих трансфертов также означает, что программы социального обеспечения разрабатываются как совместный проект двух уровней государственной власти.

3. Области, в которых существуют разногласия

Продолжение конфликта с провинцией Квебек. В послевоенный период федеральный центр инициировал распространение своих расходных полномочий в области, относящиеся к исключительной юрисдикции провинций, с целью создания программ, которые сегодня составляют основу современного благосостояния Канады. Правительство провинции Квебек выражает решительное несогласие с федеральными властями относительно применения им полномочий в области сбора налогов провинций посредством заключения соглашений о распределении налоговых поступлений и сборе налогов. На протяжении всего этого периода правительство Квебека заявляет, что применение этих полномочий федеральным центром и его роль в сборе налогов провинций является вмешательством в об-

ласть исключительной юрисдикции провинций, закрепленной в Конституции. Вместо того, чтобы придти к межправительственному соглашению с федеральным центром по вопросу осуществления национальных программ на территории провинции Квебек, правительство Квебека смогло лишь урегулировать вопрос о пакете бюджетных договоренностей. Эти договоренности дали возможность Квебеку отказаться от выполнения некоторых общенациональных программ на своей территории и одновременно продолжать получать финансовую поддержку из федерального бюджета для реализации своих собственных программ, цель которых была аналогична целям общенациональных программ²⁴⁷. Данный процесс был достаточно гибким и учитывал желание правительства Квебека иметь свою собственную налоговую систему. В то время как другие провинции заключили с федеральным правительством договоры о сборе налогов, ограничивающие полное использование их конституционного права на взимание и сбор налогов на доходы физических и юридических лиц, в 1962 г. правительство Квебека приняло решение иметь свою собственную налоговую систему, а также ввести и собирать свой собственный налог на доходы физических и юридических лиц²⁴⁸.

Таким образом, процесс межправительственных переговоров («исполнительный федерализм») и бюджетных договоренностей между федеральным центром и провинциями оказался достаточно гибким, чтобы учесть требования Квебека, и в то же время позволил федеральному центру решать такие задачи, осуществление которых было бы невозможным только на бюджетные доходы провинций. Межбюджетные отношения являются причиной многочисленных разногласий на различных уровнях государственной власти (а также между этими уровнями), но процессы «исполнительного федерализма» в целом способствовали поддержанию стабильности с учетом эволюции федерализма. Однако «исполни-

²⁴⁷ Необходимо отметить, что Квебек не отказался от участия в двух крупнейших программах с распределением затрат: Канадский план помощи или программы по медицинскому страхованию.

²⁴⁸ В 1974 г. провинции Квебек и Онтарио ввели свой собственный подоходный налог, однако в 1952 г. Онтарио подписала с федеральным центром соглашение о распределении налоговых поступлений и упразднила свой налог с юридических лиц, после чего Квебек остался единственной провинцией, не подписавшей соглашение о распределении налоговых поступлений. В 1957 г. Онтарио подписала с федеральным центром соглашение о распределении налоговых поступлений, но в него не вошли подоходные налоги с юридических лиц, в связи с чем Онтарио восстановила свои собственные подоходные налоги с юридических лиц. В 1981 г. провинция Альберта ввела свою собственную систему подоходного налога с юридических лиц.

тельный федерализм» и вопрос бюджетных отношений между Квебеком и федеральным центром также является источником крупных политических и конституционных конфликтов, которые угрожают целостности государства.

Возражения Квебека относительно применения расходных полномочий федеральных властей в области исключительной юрисдикции провинций перешли к призывам провести всеобщую конституционную реформу для пересмотра разделения полномочий с целью увеличения бюджетных доходов Квебека и расширения законодательных полномочий этой провинции. Квебек настаивает на более широкой бюджетной автономии, что позволило бы этой провинции выполнять свои конституционные обязательства по финансированию бюджетных расходов. В то же время федеральные власти не хотят лишаться бюджетных доходов и возможности проводить общенациональную политику. Нежелание федерального центра идти на встречу требованиям Квебека частично объясняется опасением, что расширение законодательных полномочий Квебека и предоставление ему дополнительных доходных полномочий приведет к требованиям новых полномочий и усилит националистическое движение Квебека, выступающего за выход провинции из-под юрисдикции Канады.

С 1967 г. разногласия с Квебеком о области бюджетных и законодательных полномочий привели к продолжительным конституционным переговорам между федеральным центром и органами власти провинций. Дебаты и продолжающиеся конституционные переговоры по этим вопросам между федеральным центром, Квебеком и другими провинциями иногда усиливали националистическое движение Квебека и еще более обостряли отношения между Квебеком, федеральным центром и другими провинциями. Кризис в этих отношениях достиг своего пика в 1976 г., когда в Квебеке на выборах победила сепаратистская партия, которая предложила провести в 1980 г. в провинции референдум по вопросу о «сообществе суверенитета». На референдуме предложение не набрало большинства голосов, однако в результате следующего раунда конституционных переговоров, проводимого с 1984 по 1993 гг., отношения Квебека с другими провинциями Канады зашли в тупик, что привело в 1995 г. ко второму референдуму, который закончился неудачной победой противников отделения Квебека. Несмотря на поражение в двух референдумах по вопросу суверенитета и независимости, партия независимости Квебека (*Partie Québécois*) побеждала на двух последних выборах в этой провинции. Партия дала понять, что в будущем она планирует провести еще один референдум, однако в связи с явным ослаблением поддержки сепаратистского движения, наметившегося в 1995 г., предложение о проведении референдума было отложено.

Несмотря на то, что усилия, направленные на проведение конституционной реформы, привели к серьезному межправительственному конфликту между Квебеком, федеральным центром и другими провинциями, все же в ходе прагматического процесса исполнительного федерализма и межправительственных переговоров был выработан метод, который адаптировал федерализм к изменяющимся условиям. И процессы достижения межправительственных договоренностей стали менее спорными, чем попытки формально изменить конституцию.

Асимметрия в конституционных полномочиях: как указывалось выше (в разделе А.4), провинция Квебек всегда добивалась от Оттавы большей бюджетной и политической автономии, чем другие провинции. На последних конституционных переговорах (1985–1993 гг.) другие провинции не поддержали требования Квебека относительно предоставления ей больших бюджетных и законодательных полномочий, что привело бы к увеличению асимметрии между законодательными и бюджетными полномочиями Квебека и остальными провинциями. Одной из причин согласованного выступления провинций было то, что некоторые из них хотят получить аналогичные полномочия для себя, поэтому они выразили свое несогласие предоставлению особых полномочий только лишь одной провинции – Квебеку. Вопрос об асимметрии полномочий или предоставлении «особого статуса» Квебеку является основным камнем преткновения в вопросе конституционной реформы и привел к напряженным отношениям между Квебеком и другими провинциями Канады.

Расширение расходных полномочий федеральных властей: федеральные власти используют расходные полномочия для осуществления программ социальной помощи, что по конституции входит в юрисдикцию провинций. Некоторые провинции оказались не в состоянии самостоятельно финансировать эти программы вследствие недостаточности собственных бюджетных средств²⁴⁹. Федеральный центр использовал эти полномочия для совместного финансирования с бюджетами провинций расходов на внедрение новых программ в таких областях, как здравоохранение, образования в старших классах и социальной помощи. Как описано выше, в соглашениях, подписанных с провинциями в начале реализации этих программ, федеральный бюджет брал на себя приблизительно половину необходимых затрат. Для получения этих средств провинции должны были удовлетворять ряду условий умеренного характера, оговоренных в федеральном законодательстве (для получения средств на программы в области образования никаких условий не выдвигали).

²⁴⁹ В связи с тем, что федеральный центр собирал большую часть налоговых поступлений согласно соглашениям по распределению налоговых поступлений и сбору налогов, заключенные с провинциями. См. раздел Г.

галось). В более поздние годы сумма трансфертов рассчитывалась по формуле, которая определялась в ходе межправительственных переговоров.

Через несколько лет затраты на социальные программы, осуществляемые на основании совместного финансирования, резко возросли, а органы власти обоих уровней столкнулись с проблемой увеличения бюджетных расходов и ростом бюджетного дефицита. Федеральные власти и правительства провинций искали пути сокращения бюджетных расходов и одновременно испытывали давления со стороны общественности, требующей сохранять прежний уровень социальных услуг. Это привело к разногласиям и создало напряженность в отношениях между федеральным центром и правительствами провинций. Напряженность достигла высшей точки в 1995 г., когда федеральный центр в одностороннем порядке сократил финансовую помощь провинциям и заменил старую систему трансфертов на Канадский трансферт на цели здравоохранения и социального обеспечения (*CHST*) в федеральном бюджете. Одностороннее решение федерального центра по сокращению финансовой помощи в совокупности с постоянным сокращением трансфертов провинциям способствовали созданию атмосферы недоверия между федеральным центром и регионами.

Провинции выражали неудовольствие тем, что федеральный центр не соблюдает свои финансовые обязательства относительно доли затрат в совместно финансируемых программах и требовали возобновления прежней системы трансфертов. Федеральный центр считал, что *CHST* был по крайней мере обеспечен средствами федерального бюджета и минимизировал ненужные ограничения, наложенные на провинции в областях, которые полностью находились в зоне их ответственности.

В настоящее время, когда федеральное правительство избавилось от бюджетного дефицита (имевшего место на протяжении 22 лет), оно проявило интерес к расширению своих расходных полномочий для создания новых или расширения старых программ в ответ на изменения в социальной и экономической обстановке, вызванные глобализацией и усилением международной конкуренции. Однако провинции не спешат начинать сотрудничать с федеральным центром из опасения, что после внедрения программ федеральный центр может в одностороннем порядке, как это уже случалось ранее, сократить объем трансфертов, и провинции должны будут сами в условиях нехватки бюджетных ресурсов их финансировать. Вместо этого они оказывают давление на федеральный центр с целью восстановления способов финансирования, принятых до 1995 г.

Подписание соглашения «Об основах социального партнерства» в феврале 1999 г. было попыткой федерального центра и правительств провинций (кроме Квебека) достигнуть соглашения о путях осуществления программ в условиях

использования федеральным правительством своих расходных полномочий. Хотя подписание этого соглашения указывает на достижение определенного прогресса, все же продолжают оставаться разногласия между двумя правительственными уровнями, которые не дали прийти к существенным соглашениям по вопросам расширения расходных полномочий федерального центра в области исключительной юрисдикции провинций.

И, наконец, провинция Квебек хотя и принимала участие в переговорах, не подписала Соглашение из-за несогласия с использованием расходных полномочий федерального правительства в областях исключительной юрисдикции провинций, а также в связи с отсутствием в Соглашении условий, позволяющих Квебеку не участвовать в новых программах (финансируемых посредством расширенного использования федеральных расходных полномочий) и получать компенсацию от федерального бюджета на осуществление своих собственных социальных программ. Таким образом, договоренности девяти провинций на заключение соглашения «Об основах социального партнерства» без участия Квебека *de facto* увеличило асимметрию.

Введение новых прямых трансфертов для физических лиц: федеральный центр также использует свои расходные полномочия для осуществления прямых трансфертов физическим лицам и организациям в областях, которые относятся к юрисдикции провинций (например: стипендии для учащихся старших классов и исследовательских кафедр в университетах). Введение новых прямых трансфертов физическим лицам, организациям и институтам из федерального бюджета также стало источником серьезного конфликта между федеральным центром и провинциями, особенно с Квебеком.

Правительства провинций высказались против внедрения новых прямых трансфертов для физических лиц и институтов, поскольку федеральный центр израсходовал средства на новые трансферты физическим лицам до восстановления объемов перечислений на совместно финансируемые программы, которые были урезаны в одностороннем порядке в 1995 г. Эти виды прямых трансфертов физическим лицам и институтам осуществляются в обход правительств провинций, но повышают популярность федерального центра в глазах общественности. Провинции выражают озабоченность тем, что федеральный центр будет использовать прямые трансферты, чтобы оттеснить провинции и максимально увеличить свое влияние на осуществление программы.

4. Способность адаптироваться к изменениям

Несмотря на значительные достижения «исполнительного федерализма» в области межбюджетных отношений, спорные вопросы между федеральным цен-

тром и провинциями, федеральным центром и провинцией Квебек, а также между Квебеком и другими провинциями указывают на некоторые слабые стороны в способности «исполнительного федерализма» адаптироваться к изменениям в социальной и экономической политике.

Серьезным препятствием, снижающим способность «исполнительного федерализма» к адаптации к меняющимся условиям, является отсутствие доверия между двумя уровнями государственной власти. В результате постепенного сокращения федеральным центром финансирования существующих программ софинансирования и его одностороннего решения о значительном сокращении трансфертов провинциям, на последние было возложено бремя компенсации за вышеуказанные сокращения федеральных трансфертов. Провинции испытывали трудности в области прогнозирования и планирования доходов и расходов своих бюджетов. После того как федеральные власти не выполнили своих обязательств по сохранению финансовой поддержки программ софинансирования, провинции решительно не хотят принимать участие в любых новых совместных соглашениях с федеральным центром. Эта патовая ситуация, сложившаяся между федеральным центром и провинциями в области введения новых программ софинансирования, в значительной степени ограничивает способность межправительственных процессов соответствовать изменениям в экономической и социальной областях.

Другим существенным препятствием к адаптации межбюджетных отношений к меняющейся ситуации является несогласие властей провинции Квебек с системой использования федеральных расходных полномочий в области исключительной юрисдикции провинций и требования предоставить ей дополнительные бюджетные и законодательные полномочия. Это несогласие приведет либо к продлению переговорного процесса и ослаблению приспособляемости межбюджетных отношений к внешним изменениям, либо к дальнейшему неучастию Квебека в будущих межправительственных соглашениях (таких как *CHST*, *Национальной программа помощи детям* и *Национальная детская программа*). Тенденция заключения межправительственных соглашений, из которых постоянно исключается провинция Квебек, может усилить позиции сепаратистских сил Квебека (включая сегодняшнее правительство Квебека), считающие, что канадский федерализм не может в полной мере учесть культурные и лингвистические потребности Квебека.

Исполнительный федерализм – это процесс, включающий целый ряд сложных переговоров между федеральным центром и десятью провинциями. Необходимость продолжительных консультаций и сотрудничества столь большого числа сторон с различными интересами означает, что «исполнительный федерализм» это медленный процесс приспособления к изменяющейся социально-экономической политике.

Тем не менее, процессы «исполнительного федерализма» все же достигли значительных успехов. Они позволили федеральному центру и провинциям прийти к договоренностям по ряду общефедеральных программ, которые составляют основу современного благосостояния Канады. Поддержка федерального центра позволила осуществить крупные социальные программы, которые должны соответствовать требованиям, выдвинутым федеральным центром, а также учитывать индивидуальность каждой провинции.

Для граждан многие из этих программ снизили барьеры на пути передвижения по стране и создали более равные возможности для каждого. Эти программы также затронули концепцию социального равенства граждан и способствовали развитию гражданского общества в Канаде.

Исполнительный федерализм и межпровинциальные финансовые соглашения также входят в число основных методов развития федерации. Попытки ее реформирования через процесс формального изменения конституции оказались практически невозможными и способствовали развитию событий, которые серьезно угрожали целостности государства²⁵⁰. Процессы «исполнительного федерализма» и межправительственные соглашения являются достаточно гибкими для удовлетворения требований Квебека к большей бюджетной и политической автономии, и в то же время позволяют федеральному центру использовать свои расходные полномочия для реализации общефедеральных программ.

5. Прозрачность и подотчетность

Отсутствие какого-либо формального конституционного статуса для «исполнительного федерализма» вызвало озабоченность относительно подотчетности правительств за принятые решения. Премьеры региональных правительств и премьер-министр не связаны никакими формальными конституционными нормами и не обязаны предоставлять своим законодательным органам на утверждение или

²⁵⁰ Мелкие поправки в конституции не были предметом разногласий. Всего лишь две поправки были приняты за последние несколько лет. Обе требуют поддержки Парламента и оказывают влияние на провинциальном уровне. Конституционная поправка 1997 г. (Квебек) отклоняет требование провинции ввести школы с учащимися одного вероисповедания, поддерживающей создание системы образования, основанной на языке. Аналогичная поправка, Конституционная поправка 1998 г. (Закон Ньюфаундленд) отклонила требование провинции ввести школы с учащимися одного вероисповедания и позволила провинции модернизировать свою школьную образовательную систему.

рассмотрение подписанные ими с органами власти других уровней соглашения²⁵¹. Отсутствие такого требования создает ощущение, что соглашение может быть достигнуто без учета мнения других сторон, а также интересов избирателей, которые представлены в законодательном органе.

Таким образом одним из наиболее серьезных опасений, связанных с процессом исполнительного федерализма, является ощущение, что он страдает от дефицита демократических процедур. Тот факт, что премьеры провинций и премьер-министр ведут между собой переговоры на предмет заключения межправительственных соглашений, создает впечатление об отсутствии представительности и демократической подотчетности процессов, которые имеют серьезные последствия для основных социальных и экономических программ Канады.

Необходимо, тем не менее, отметить, что согласно парламентской системе Канады, премьеры провинций и премьер-министр, а также их правительства, выбираются и являются подотчетными своим законодательным органам за все предпринимаемые ими действия. Таким образом процесс «исполнительного федерализма» в этом смысле полностью соответствует канадской традиции представительной демократии и в своей основе базируется на взаимной договоренности элит на разных уровнях. Однако легитимность традиционной представительной демократии понижается в связи со «снижением уважения» к политическим элитам, которое наблюдается в Канаде и других западных индустриально развитых странах²⁵². Два последних раунда конституционных переговоров (1985 – 1993 гг.) показали, что канадцы выражали большие сомнения относительно процесса договоренности элит, который не предусматривает участие в нем широкой общественности. Граждане хотят играть более значимую роль в процессе, который имеет такое значение для принятия решений по крупным социально-экономическим программам и, естественно, для будущего страны. Повышенная активность общественности и ее желание принимать участие в процессе принятия решений сковывают способность правительственной элиты выступать посредником в межправительственных соглашениях, включающих компромиссы и уступки, которые могут быть непопулярны среди большей части их избирателей. Во время недавнего заключения Соглашения об основах социального партнерства также была сделана попытка включить в процесс обсуждения граждан, однако до сих таких примеров нет.

²⁵¹ Существует три требования, согласно которым межправительственные соглашения, относящиеся к формальному процессу внесения поправок в Конституцию, должны быть представлены на рассмотрение в законодательные органы.

²⁵² См. Neil Nevitte, *The Decline of Deference*, (Toronto: University of Toronto Press).

Другой проблемой, связанной с процессами «исполнительного федерализма», является отсутствие формальных правил принятия решений. Хотя в процессе переговоров каждая из провинций представлена в равной степени, некоторые из них обладают большими политическими полномочиями и влиянием, чем остальные, благодаря своим размерам или крупным доходам, поэтому некоторые участники процесса (органы власти) или поддерживающая их общественность, могут решить (справедливо или несправедливо), что на переговорах их интересы ущемляются. Такое восприятие может усугубить существующую напряженность между правительствами и выдвинуть на первый план тенденции к конфликту вместо тенденций к согласию. Беспокойство и отсутствие формальных правил реализации полномочий федерального центра принимать односторонние решения по вопросам расходования средств в областях, относящихся к исключительной юрисдикции провинций²⁵³. В 1995 г., после введения практики переговоров с провинциями по изменению правил расчета федеральных трансфертов, последовало одностороннее решение федерального правительства резко сократить трансферты провинциям, что привело к снижению к нему доверия и угрожает потерей поддержки федерального центра со стороны провинций при утверждении новых программ, необходимых для адаптации к новой социально-экономической обстановке.

Сложность системы трансфертов между федеральным центром и провинциями, а также отсутствие прозрачности в межправительственных соглашениях являются серьезным препятствием для осознания общественностью их влияния на оказание социальных услуг и на развитие социальных программ. Является вопросом и степень ответственности и политической подотчетности правительства за расходованием средств, полученных от введенного им налога.

6. Политическая культура

Характерной чертой Канады является дифференциация региональных и лингвистических условий. Процесс межправительственных отношений и бюджетных договоренностей отражает эту дифференциацию.

Провинции в Канаде не имеют прямого представительства влиятельных институтов федерального центра. В Канаде нет прямого представительства провин-

²⁵³ Это ситуация имела место после подписания соглашения «Об основах социального союза» (СОСС) в 1999 г. Согласно условий СОСС федеральный центр принял некоторые ограничения по применению своих полномочий в области расходования средств, что может снизить озабоченность провинций. Однако необходимо отметить, что СОСС является только межправительственным соглашением и не имеет формального конституционного или правового статуса.

ций в Сенате (которое имеет место в таких федерациях как Германия), ни даже прямых выборов сенаторов, чтобы те представляли интересы жителей провинций (как это происходит в Соединенных Штатах). В результате отсутствия представительства провинций в федеральном парламенте провинциальные премьеры стали непосредственными защитниками интересов провинций и регионов на федеральном уровне. Этим объясняется тот факт, почему межправительственные встречи и процессы «исполнительного федерализма» стали основными методами интеграции региональных и лингвистических интересов в процессе принятия решений на федеральном уровне. Таким образом, процесс исполнительного федерализма и вызванные им дебаты между правительствами отражают региональную и лингвистическую дифференциацию в стране.

Бюджетные договоренности между провинциями и федеральным центром также оказывают заметное влияние на их роль и значение в системе канадского федерализма. Повышение уровня благосостояния в послевоенный период означает, что конституционные расходные обязательства провинций приобрели большую значимость, и функции правительства провинций расширились, чтобы предоставлять новые услуги своим гражданам. Финансирование многих новых программ осуществлялось совместно с федеральным центром, и федеральные фонды внесли основной вклад в повышение провинциальной активности и увеличение ресурсов регионов. По мере расширения сферы полномочий региональных властей, они определяли свои собственные политические приоритеты, отражающие их региональные или провинциальные интересы. Естественно, что региональные и провинциальные интересы выражались через «исполнительный федерализм». Таким образом трансферты из федерального центра бюджетам провинций способствовали расширению функций правительств в провинциях и усилению их роли в формировании региональных интересов.

Несмотря на существование региональной и лингвистической дифференциации, в Канаде достигнут консенсус относительно большинства социальных ценностей. Этот консенсус служил поддержкой усилиям федерального центра, направленным на выполнение общефедеральных целей и программ.

Посредством трансфертов федеральный центр смог разработать ряд общефедеральных программ, доступных для всех граждан страны независимо от места их проживания. В отличие от многих федераций, эти трансферты осуществляются в основном без предварительных условий или с небольшими оговорками, что дает провинциям возможность самим решать, как реализовывать эти программы. Это отразилось на разнообразии региональной и лингво-политической культуры Канады, и в то же время позволяет федеральному центру разрабатывать широко-масштабные общефедеральные социальные программы.

Приложение

ТАБЛИЦА 1. ДОЛЯ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В РАСХОДАХ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА, ВКЛЮЧАЯ ФЕДЕРАЛЬНУЮ ФИНАНСОВУЮ ПОМОЩЬ (%)

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	63.9	67.6	72.0	65.5	53.8	58.7	60.6	54.7	52.5	56.4
1962	62.2	72.4	71.2	64.6	52.9	57.6	59.6	55.4	52.2	54.0
1963	63.0	67.4	70.4	66.3	51.7	55.6	57.2	49.6	50.5	52.3
1964	59.3	66.0	69.2	61.0	50.7	54.6	56.5	47.7	49.4	52.0
1965	60.2	74.4	68.0	62.8	46.1	52.4	55.9	48.1	46.6	50.9
1966	57.6	63.2	67.9	62.5	44.9	52.6	56.6	48.4	43.5	50.1
1967	52.8	63.5	68.4	64.6	44.8	49.5	55.7	47.1	40.1	49.2
1968	54.7	64.0	67.2	60.9	44.0	47.7	54.4	46.9	42.1	47.8
1969	56.6	65.3	66.0	56.8	44.5	46.5	52.5	48.4	41.2	46.0
1970	56.4	63.8	60.7	60.5	43.4	45.1	51.6	49.9	41.3	45.9
1971	55.0	62.6	61.0	57.2	44.0	44.9	51.9	51.6	40.7	47.1
1972	55.7	61.8	62.0	57.2	45.2	46.5	51.6	52.3	41.9	47.8
1973	57.1	61.6	61.6	60.5	43.0	46.9	51.5	52.4	41.6	46.5
1974	58.8	61.2	65.3	62.8	46.8	47.3	48.8	50.8	44.1	45.9
1975	59.5	63.5	65.1	63.9	48.8	47.6	49.2	48.2	41.4	45.2
1976	55.7	63.4	65.3	62.4	44.3	46.9	48.6	45.4	41.4	45.5
1977	57.7	62.7	66.6	61.7	43.7	46.8	49.9	44.7	40.7	46.1
1978	57.3	65.3	63.9	62.6	45.3	46.3	51.4	46.8	39.4	45.5
1979	56.3	64.3	64.3	63.1	43.3	46.3	51.7	47.0	37.7	44.7
1980	56.2	61.8	66.5	66.2	43.8	46.6	51.2	44.3	35.8	43.0
1981	55.9	60.7	65.6	66.5	45.5	47.2	52.0	44.4	36.1	43.1
1982	57.7	63.8	63.8	61.2	45.5	48.4	50.7	45.4	38.9	45.5
1983	57.5	62.0	64.2	59.6	45.6	47.8	50.9	45.6	37.9	46.5
1984	58.8	64.4	64.7	60.1	45.8	48.3	51.5	48.7	42.7	48.2
1985	61.4	65.6	63.7	60.6	45.4	48.7	51.7	48.9	42.4	49.9
1986	60.0	65.4	62.3	59.4	43.8	47.2	51.0	49.4	39.0	48.8
1987	58.8	63.5	61.3	58.8	44.1	46.3	50.7	51.6	40.5	48.7
1988	58.1	63.7	61.2	58.4	44.3	45.5	51.2	48.9	41.4	48.4
1989	57.5	63.1	60.7	59.0	44.7	45.5	50.7	47.9	41.2	48.7
1990	57.6	62.6	60.9	58.7	45.0	45.8	51.0	47.5	40.5	48.4
1991	58.2	62.3	60.4	57.6	44.5	45.2	51.6	50.0	41.4	46.7
1992	59.8	62.2	59.9	57.7	43.9	43.7	49.9	47.1	41.4	45.2
1993	60.2	60.7	58.8	57.1	44.5	44.6	50.5	48.0	41.7	44.6
1994	60.2	61.4	60.8	56.4	43.4	44.6	50.2	47.5	43.2	43.4
1995	59.6	62.2	61.5	56.9	44.1	45.2	52.5	47.0	44.8	44.1

ТАБЛИЦА 2. ДОЛЯ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В РАСХОДАХ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА, ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ (%)

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	53.7	61.3	68.1	59.3	49.9	55.3	55.3	48.6	46.4	50.0
1962	50.0	66.1	67.2	58.3	47.6	54.5	55.4	49.9	47.5	50.4
1963	52.2	60.6	66.9	60.7	46.3	52.2	52.9	44.2	45.7	48.6
1964	47.7	59.5	65.5	54.3	44.3	51.7	51.7	42.4	45.2	48.6
1965	46.0	67.6	63.2	54.6	40.2	49.1	50.4	42.0	41.9	46.9
1966	44.5	55.2	62.5	54.8	39.1	49.0	50.3	41.8	38.5	46.1
1967	38.6	55.0	61.8	56.1	38.5	45.9	49.4	40.6	34.9	45.3
1968	40.1	55.7	60.3	51.4	37.4	43.6	48.2	40.4	36.5	43.4
1969	41.7	55.0	59.1	46.7	37.9	42.2	45.7	41.9	35.1	41.4
1970	41.0	53.7	54.0	50.6	35.7	40.2	44.1	43.2	34.7	40.9
1971	38.2	50.6	54.1	45.9	34.9	39.7	43.4	42.0	33.7	41.5
1972	42.2	50.7	54.7	47.0	37.7	41.6	43.6	42.1	35.2	43.2
1973	44.3	50.7	54.1	50.6	36.0	42.5	43.5	42.6	35.5	42.1
1974	46.8	50.5	59.3	54.2	39.9	42.7	40.9	42.5	35.4	41.1
1975	48.3	52.1	58.7	55.7	42.3	42.7	40.3	41.0	34.2	40.1
1976	44.6	52.0	59.5	54.5	37.8	41.6	40.1	39.3	34.7	39.9
1977	46.5	52.4	60.1	53.5	36.1	41.9	41.3	38.7	34.4	40.5
1978	45.5	55.4	57.4	53.8	37.5	41.6	43.2	40.3	33.5	40.5
1979	44.4	54.1	58.2	54.7	35.9	41.5	43.2	40.8	32.5	39.5
1980	45.3	50.9	60.9	60.2	36.9	42.2	42.6	38.1	31.1	38.1
1981	45.3	51.0	60.0	60.7	39.2	43.2	44.7	38.4	31.6	38.8
1982	48.0	54.7	58.0	53.9	38.6	45.2	43.9	40.2	34.4	41.7
1983	49.2	53.5	58.6	51.9	38.3	44.2	44.5	41.3	34.2	42.4
1984	50.4	56.0	59.2	52.6	38.6	44.4	44.8	44.4	38.9	43.8
1985	52.7	58.4	58.3	52.8	38.7	44.7	45.2	44.4	37.8	45.3
1986	51.3	58.5	56.8	51.6	37.6	43.5	45.3	45.1	34.6	44.3
1987	49.4	56.3	55.4	50.6	37.9	42.5	44.5	46.8	35.8	44.2
1988	48.1	56.3	54.8	50.1	38.1	41.7	44.1	43.7	36.5	43.9
1989	47.6	55.4	54.3	50.8	38.8	42.1	43.7	42.1	36.8	44.5
1990	47.8	54.7	54.5	50.5	39.5	42.5	44.0	40.9	36.2	44.7
1991	49.6	55.3	54.5	50.3	39.5	41.9	44.5	43.5	37.3	43.4
1992	51.4	55.3	53.9	49.6	38.6	40.2	43.1	40.5	36.3	41.4
1993	51.9	54.1	52.8	49.3	38.9	40.6	43.6	41.3	37.0	40.6
1994	52.2	54.3	54.4	48.8	38.0	40.7	43.0	40.8	39.0	39.6
1995	50.9	55.1	54.5	48.7	38.2	41.4	45.0	41.9	41.0	40.2

ТАБЛИЦА 3. ДОЛЯ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В ДОХОДАХ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА, ВКЛЮЧАЯ ФЕДЕРАЛЬНУЮ ФИНАНСОВУЮ ПОМОЩЬ (%)

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	35.8	37.8	45.1	40.6	58.8	61.8	49.5	34.0	45.8	49.6
1962	31.1	30.0	41.0	37.9	55.6	58.3	46.9	30.2	42.4	48.7
1963	32.8	27.9	41.9	38.5	54.2	58.0	45.6	30.5	41.2	48.1
1964	32.5	29.5	43.2	39.2	53.6	59.3	47.4	31.6	43.2	49.1
1965	29.4	23.5	41.8	37.7	51.2	58.8	44.1	31.5	41.5	48.0
1966	29.8	28.1	40.8	37.8	49.5	57.0	44.1	31.8	42.7	47.2
1967	26.7	25.8	38.9	36.6	47.2	55.0	43.7	32.2	42.4	47.2
1968	27.4	28.6	39.2	36.3	45.9	53.7	42.7	31.4	42.7	46.8
1969	27.9	26.5	40.3	37.9	46.8	54.1	42.9	31.7	43.8	48.2
1970	26.6	27.6	41.9	38.0	45.2	51.7	41.2	31.2	42.6	47.5
1971	26.0	25.4	41.8	37.0	43.5	51.9	41.4	31.0	41.9	47.8
1972	28.5	27.6	41.3	37.6	43.1	53.0	42.0	32.1	42.9	48.7
1973	27.9	26.2	41.6	37.8	42.5	54.2	43.4	34.4	44.1	48.7
1974	27.9	28.1	43.6	38.4	42.9	54.8	44.4	41.7	53.6	48.5
1975	25.3	28.6	41.5	37.7	41.1	53.7	42.5	39.6	50.5	46.2
1976	27.2	28.9	43.1	38.7	40.9	52.6	41.5	38.5	46.3	45.6
1977	23.6	27.3	38.9	34.3	37.0	50.2	38.2	34.9	41.7	42.6
1978	21.4	25.7	38.2	32.4	35.4	49.3	37.7	32.0	35.7	41.0
1979	22.7	26.5	38.3	34.0	35.3	48.7	36.6	35.3	37.6	41.1
1980	22.9	26.2	37.8	35.1	36.7	49.9	37.5	37.0	37.4	43.2
1981	29.4	31.8	43.3	43.0	38.3	51.3	40.7	42.7	43.9	44.3
1982	27.7	31.7	41.4	37.6	32.8	50.1	39.2	41.0	44.5	42.9
1983	27.8	32.2	40.7	36.7	34.2	48.9	37.4	37.3	41.5	41.3
1984	27.9	31.1	41.3	36.0	35.4	47.8	36.6	36.9	42.0	40.6
1985	26.6	32.1	41.4	34.6	36.0	48.4	36.6	36.1	42.8	40.9
1986	28.3	37.1	42.4	37.3	38.0	50.1	38.8	37.2	41.0	42.6
1987	29.0	35.9	42.7	37.9	38.4	49.8	36.7	34.5	40.5	43.3
1988	29.2	35.5	42.9	38.2	38.0	49.5	35.4	33.5	40.6	42.6
1989	29.4	34.8	42.8	38.2	38.3	49.0	35.3	31.3	41.2	43.0
1990	29.7	35.4	42.2	38.3	38.7	48.9	36.4	31.3	41.0	43.9
1991	33.4	38.0	44.3	39.7	38.7	49.1	37.2	35.1	43.0	46.3
1992	33.4	37.7	45.0	39.8	38.8	49.4	38.1	34.5	43.2	45.6
1993	32.5	37.8	45.0	40.7	37.9	47.6	36.7	32.8	43.5	43.6
1994	32.9	37.8	43.4	40.2	37.9	47.4	36.4	33.2	43.6	42.8
1995	33.3	38.6	43.2	40.1	37.6	47.7	37.2	35.7	45.5	43.3

ТАБЛИЦА 4. ДОЛЯ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В ДОХОДАХ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА, ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ (%)

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	58.1	56.0	57.8	53.4	62.8	66.1	58.1	40.4	52.3	56.9
1962	52.3	46.2	52.0	49.5	60.6	61.8	53.2	35.2	46.9	52.4
1963	52.2	42.9	51.6	48.9	59.1	61.5	51.4	34.6	45.5	51.7
1964	50.8	44.8	52.8	50.6	59.2	62.2	53.5	35.5	46.9	52.1
1965	50.0	37.5	53.2	50.7	55.9	61.8	50.3	35.7	45.2	51.2
1966	48.2	44.4	53.5	50.0	54.0	60.2	51.6	36.6	46.7	50.3
1967	46.4	42.5	53.3	50.9	52.0	58.2	50.9	36.7	46.5	50.1
1968	45.7	44.9	54.1	50.5	50.8	57.1	49.0	36.0	47.1	50.1
1969	46.5	43.3	53.6	52.3	51.7	57.5	49.2	36.5	48.4	51.4
1970	44.4	45.3	53.5	51.6	50.9	55.6	48.1	36.6	47.3	51.4
1971	44.8	42.9	54.0	52.4	50.3	56.0	49.5	38.8	46.8	52.1
1972	46.0	46.5	53.4	51.7	49.0	57.2	49.6	41.1	47.6	52.4
1973	44.4	43.0	53.8	52.5	47.7	57.9	51.4	42.9	48.1	51.9
1974	44.4	46.3	56.1	52.5	48.6	58.7	52.0	48.4	58.3	52.1
1975	40.8	49.0	55.8	53.8	47.2	58.5	51.6	45.5	54.2	50.2
1976	41.2	50.6	56.5	54.1	46.4	57.5	49.8	42.9	49.7	50.0
1977	36.7	46.6	53.6	48.4	43.0	54.7	46.5	39.0	44.6	46.7
1978	34.3	44.7	52.0	46.7	41.5	53.4	46.4	36.4	37.9	44.7
1979	35.8	44.7	51.5	48.4	41.0	52.8	45.4	39.7	39.6	44.7
1980	35.7	43.8	51.2	48.7	42.5	53.8	46.6	41.1	39.1	46.8
1981	43.6	48.8	56.9	56.9	43.8	55.0	48.8	47.1	45.7	47.5
1982	42.4	49.6	54.5	52.1	38.4	53.3	47.1	45.6	46.7	46.2
1983	40.9	48.5	52.9	49.9	40.3	52.4	44.7	41.0	43.5	45.0
1984	40.8	47.0	53.6	48.4	41.4	51.5	44.4	41.0	44.3	44.7
1985	40.8	47.9	52.7	47.6	41.8	52.1	44.0	40.6	45.6	45.4
1986	41.7	52.2	53.0	49.2	43.0	53.3	45.4	42.2	44.2	46.9
1987	42.5	49.8	53.2	49.7	43.2	52.9	43.4	39.6	43.7	47.6
1988	43.0	49.7	54.1	50.0	42.6	52.4	42.5	38.6	44.1	46.5
1989	43.1	49.0	54.0	50.1	42.9	51.7	42.4	35.8	44.5	46.5
1990	43.2	49.8	53.1	50.2	43.1	51.6	43.6	36.6	44.0	47.0
1991	46.4	51.1	54.6	50.4	42.8	52.1	45.0	41.8	46.1	49.3
1992	46.8	50.3	55.2	51.4	43.2	52.7	45.4	40.5	47.1	48.9
1993	45.6	49.6	55.4	51.6	42.6	51.2	43.8	38.4	47.0	46.9
1994	45.5	49.8	54.1	50.2	42.3	50.7	43.5	38.3	46.5	45.7
1995	46.1	50.7	54.8	50.5	42.2	50.9	44.5	39.9	48.2	46.2

ТАБЛИЦА 5. ДОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В ДОХОДАХ БЮДЖЕТОВ ПРОВИНЦИЙ (%)

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	59.8	52.2	40.0	40.5	15.6	17.0	29.2	23.9	23.1	25.6
1962	58.7	50.0	35.9	37.8	18.8	13.4	22.1	20.3	16.7	13.6
1963	55.3	48.4	32.4	34.5	18.2	13.7	20.9	17.1	16.1	13.2
1964	53.2	48.4	32.1	37.2	20.4	11.3	21.8	16.1	14.0	11.6
1965	58.3	48.7	36.8	41.2	17.1	11.8	22.3	17.2	14.0	12.1
1966	54.5	51.2	40.1	39.4	16.4	12.4	25.9	19.0	15.0	11.8
1967	57.9	53.1	44.3	44.3	17.6	11.9	24.9	18.2	15.2	11.3
1968	55.1	50.9	45.2	44.2	17.8	12.9	22.7	18.6	16.0	12.5
1969	55.5	52.8	41.4	44.3	17.8	12.8	22.4	19.1	16.7	12.2
1970	54.6	53.9	37.5	42.5	20.5	14.4	24.4	21.5	17.5	14.3
1971	56.8	54.6	38.7	46.8	24.0	15.3	28.0	29.1	17.8	15.8
1972	53.3	56.2	38.5	43.5	21.0	15.4	26.5	32.1	17.5	13.6
1973	51.6	52.9	38.8	45.1	19.0	14.1	27.6	30.1	14.9	12.0
1974	51.6	54.5	39.5	43.5	20.3	14.8	26.5	23.9	17.6	13.4
1975	50.9	58.3	43.7	47.9	21.8	17.8	30.7	21.5	13.9	15.0
1976	46.6	60.3	41.8	46.3	20.3	18.1	28.4	16.8	12.6	15.9
1977	46.7	56.8	44.8	44.3	22.0	16.4	29.1	16.0	11.0	15.5
1978	47.8	57.2	42.9	45.5	22.6	15.3	30.1	17.9	9.0	13.8
1979	47.3	55.4	41.6	45.1	21.3	15.0	30.6	17.4	8.1	13.6
1980	46.4	54.4	41.9	43.0	21.3	14.4	31.2	15.9	7.0	13.5
1981	46.2	51.0	42.0	42.9	20.4	13.7	28.0	16.2	7.0	12.2
1982	47.9	52.8	41.0	44.7	21.9	11.9	27.4	17.0	8.5	12.7
1983	44.6	49.5	39.1	41.8	22.9	13.0	26.2	14.3	8.0	14.1
1984	43.9	49.2	39.1	40.1	22.5	13.5	27.5	15.9	9.1	15.3
1985	47.4	48.6	36.5	41.6	21.7	13.9	26.6	17.4	10.8	16.5
1986	45.0	46.0	34.8	38.4	18.8	12.1	23.8	18.8	12.0	15.9
1987	44.7	43.7	34.5	38.3	18.0	11.7	24.2	19.7	12.5	15.6
1988	45.2	44.4	36.3	38.1	17.4	10.9	25.9	19.8	13.1	14.4
1989	44.8	44.5	36.3	38.6	17.2	10.1	25.7	18.4	12.5	13.2
1990	44.6	44.7	35.4	38.5	16.6	10.3	26.2	21.2	11.5	11.9
1991	42.1	41.4	34.0	35.1	15.6	11.4	27.6	24.5	11.7	11.4
1992	43.0	40.3	33.7	37.5	16.6	12.3	25.9	22.9	14.5	12.2
1993	42.6	38.3	34.0	35.8	17.5	13.6	25.8	21.5	13.3	12.4
1994	41.2	39.0	34.9	33.3	16.6	12.5	25.5	20.1	10.9	10.8
1995	41.7	38.8	37.2	34.5	17.5	12.2	26.3	16.4	10.3	11.0

ТАБЛИЦА 6. ВЕРТИКАЛЬНАЯ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ ПРОВИНЦИЙ ДО ПОЛУЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ [$((\text{РАСХОДЫ} - \text{ТРАНСФЕРТЫ ВЫПЛАЧЕННЫЕ}) - (\text{ДОХОДЫ} - \text{ТРАНСФЕРТЫ ПОЛУЧЕННЫЕ})) / (\text{РАСХОДЫ} - \text{ТРАНСФЕРТЫ ВЫПЛАЧЕННЫЕ})] \cdot 100$

Год	NFLD.	P.E.I.	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	B.C.
1961	58.9	54.2	35.2	35.3	8.8	8.9	26.6	17.4	19.6	14.9
1962	54.8	33.3	25.0	30.1	8.4	-3.8	18.3	3.7	6.2	-1.3
1963	50.5	42.9	24.3	19.4	7.8	-0.3	18.4	6.7	6.1	-0.9
1964	52.2	50.0	27.5	35.8	8.9	-3.0	18.1	7.9	8.1	-7.9
1965	52.6	13.0	29.4	30.7	11.9	-1.5	11.4	3.3	6.6	-11.9
1966	53.7	53.5	32.5	29.8	11.9	-4.3	16.3	6.2	18.1	-10.5
1967	64.3	54.0	31.7	31.7	12.1	2.0	16.3	7.4	26.2	-8.2
1968	56.4	50.0	36.1	37.2	13.5	5.4	11.0	10.2	20.7	-4.4
1969	52.9	41.4	30.3	44.4	11.0	5.6	9.3	8.6	20.3	-5.6
1970	50.2	48.5	37.8	31.7	18.5	10.4	13.5	13.7	17.8	5.1
1971	54.3	46.3	38.9	44.6	20.8	13.5	19.7	16.6	18.1	2.9
1972	53.8	54.0	31.9	41.4	17.1	13.3	18.8	21.9	17.0	2.8
1973	50.0	48.6	32.8	38.0	18.0	11.4	24.3	17.3	7.4	-3.5
1974	48.7	53.6	35.1	34.5	15.9	12.2	27.1	7.3	-12.9	2.3
1975	48.5	53.6	43.0	44.5	20.9	23.6	33.4	14.1	-15.0	11.6
1976	47.9	57.3	42.6	46.2	26.1	21.9	31.0	9.4	-20.6	10.1
1977	43.2	55.9	39.7	41.6	25.4	18.4	29.4	8.3	-31.5	3.8
1978	45.1	52.4	43.2	39.0	22.5	18.0	31.0	6.0	-45.3	2.9
1979	45.6	49.8	42.3	38.4	25.4	13.3	29.5	6.1	-39.7	0.8
1980	47.3	51.5	41.2	40.8	28.2	15.5	32.7	4.6	-38.2	10.5
1981	48.6	51.6	44.2	40.8	25.4	15.3	29.1	9.8	-37.0	10.5
1982	51.9	50.5	45.1	49.6	26.6	17.9	35.2	22.5	-20.5	17.1
1983	52.1	51.2	41.3	44.9	27.1	18.3	33.6	18.6	-4.4	18.9
1984	47.8	44.8	40.3	40.6	26.5	13.6	33.6	20.0	-10.2	16.2
1985	46.6	46.6	37.9	41.3	26.9	14.0	32.1	24.3	-4.9	15.5
1986	45.1	43.5	36.7	36.6	23.5	9.6	31.8	33.4	18.4	17.3
1987	44.0	41.6	34.2	34.6	18.2	7.5	29.2	24.1	14.1	14.6
1988	44.3	41.5	35.4	34.6	14.1	4.6	25.2	26.2	13.1	7.7
1989	45.4	41.7	37.1	35.3	16.6	3.1	27.5	14.9	16.1	4.0
1990	44.7	42.8	34.6	35.7	17.2	8.5	28.8	20.8	11.4	4.0
1991	44.2	41.2	35.8	35.7	19.6	18.8	31.4	28.9	15.3	14.0
1992	43.3	39.8	36.8	36.5	22.3	25.2	32.2	29.1	20.0	15.1
1993	41.6	40.8	40.6	35.6	22.2	22.6	28.7	20.1	15.6	12.3
1994	39.9	36.9	33.0	32.0	22.1	17.6	26.1	15.2	1.8	7.2
1995	38.9	33.4	32.6	30.0	19.4	15.2	20.2	13.7	-1.6	5.9

ТАБЛИЦА 7. НАЗВАНИЯ КАНАДСКИХ ПРОВИНЦИЙ

Английские сокращения названий канадских провин- ций	Полное название
NFLD.	Ньюфаундленд
P.E.I.	О-в Принца Эдварда
N.S.	Нова Скотия
N.B.	Нью-Брансвик
QUE.	Квебек
ONT.	Онтарио
MAN.	Манитоба
SASK.	Саскачеван
ALB.	Альберта
B.C.	Британская Колумбия