

ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Формирование федеративного государства, одним из признаков которого является бюджетный федерализм, происходит в России в течение незначительного срока, и многие проблемы его эффективного функционирования еще не решены. Как показывает мировой опыт, создание отлаженной системы межбюджетных отношений происходит в результате длительного процесса реформирования бюджетной системы, позволяющего выявлять недостатки бюджетного процесса и совершенствовать его в желаемом направлении. Не существует каких-либо единых правил в области межбюджетных отношений для любого федеративного государства. Специфика факторов, оказывающих влияние на формирование бюджетной политики, определяет и специфику подходов к построению отношений между различными уровнями власти в бюджетной сфере.

При федеративной системе управления предметы ведения и полномочия должны быть разграничены между центром и территориями таким образом, чтобы центр мог эффективно исполнять свои обязанности перед страной в целом, а нижестоящие уровни власти могли параллельно решать вопросы своей компетенции. По существу, основной вопрос состоит в поиске наиболее оптимального способа сочетания преимуществ и недостатков централизации и децентрализации власти и, как следствие, централизации и децентрализации бюджетных ресурсов. Мировая практика дает, по крайней мере, три модели построения межбюджетных отношений, представляющие интерес для условий России, – американскую; германскую и канадскую, каждая из которых заключает в себе определенные типичные черты.

Американская модель строится на принципах «конкурирующего» федерализма, когда каждый штат имеет возможность проводить соб-

* © Сумская Т.В., 2013

ственную налоговую политику, значительные различия имеются в разграничении предметов ведения и компетенции. В основе германской модели лежат преимущественно распределительные механизмы (модель «сотрудничающего» федерализма). Распределение доходов используется в качестве основного инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом существуют ограничения на свободу действий нижестоящих уровней власти в области создания доходов. По расходам же система характеризуется наличием тщательно разработанной рамочной структуры внутренних бюджетно-налоговых отношений. Канадская модель представляет собой комбинацию американской и германской моделей федерализма.

Самой основательно разработанной и законодательно оформленной является **американская модель**, служащая примером классического бюджетного федерализма. Согласно этой модели все органы власти имеют собственные «непересекающиеся» налоги и автономные налоговые службы. Кроме того, для американской системы налогообложения характерно параллельное использование основных видов налогов. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по установленным формулам. Цели определяются, исходя из общенациональных приоритетов.

В США первичной единицей является штат. Конституция США родилась как договор между штатами, и федеральные власти по конституции имеют те полномочия, которыми их наделили штаты. С другой стороны, органы местного самоуправления (графства, города) имеют лишь те полномочия, которые они получили сверху от штата. Уставы (хартии) городов принимаются законодательным собранием штата. Конституция Соединенных Штатов не регламентирует сферы полномочий местных органов власти, организация и деятельность органов власти муниципалитетов находятся в юрисдикции конституций отдельных штатов.

Компетенция между центром, штатами и органами местного самоуправления распределяется следующим образом. В сферу деятельности федерального правительства входят оборона, безопасность страны и крупные инвестиции в инфраструктуру, а также разработка

и реализация федеральных экономических, экологических, социальных и других программ, с помощью которых уменьшаются различия в экономическом и социальном развитии отдельных территорий США. Таким образом, выравнивающим механизмом являются федеральные и штатные инвестиции и программы. В настоящее время действует около 600 таких программ. Кроме того, правительство располагает федеральными субсидиями (грантами) на реализацию отдельных проектов и программ, за которые конкурируют территории. Возможность получить средства из федерального бюджета через грант или попасть в ту или иную федеральную программу имеют не только штаты, но и отдельные крупные города, которые могут напрямую обращаться со своими нуждами к федеральным властям. Критериями горизонтального распределения грантов обычно являются численность населения, экономический потенциал территории, а также усилия по сбору налогов, либо стоимость предоставляемых общественных услуг.

Власти штатов играют значительную роль в финансировании расходов на муниципальном уровне. Некоторые штаты предоставляют муниципальным органам власти значительную свободу в финансировании и определении объема предоставляемых услуг, 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.

Оказание разнообразных услуг населению является главной задачей местного самоуправления в федеративной системе США. В компетенцию органов местного самоуправления входят строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация, уборка и переработка отходов, благоустройство территории, места парковки авто-

транспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, парки и другие зоны отдыха, театры и спортивные сооружения, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина для малообеспеченных слоев, скорая помощь и другие. Графства и большие города имеют свои суды.

Считается, что в США надежно защищены права штатов и недостаточно — права местного самоуправления.

Налоговая система США построена в соответствии с изложенным разграничением полномочий. Основным источником доходов федерального бюджета США являются подоходные налоги с физических и юридических лиц и налоги на фонд оплаты труда; доходов штатов — налог с продаж; доходов местного самоуправления — налог на недвижимость. Кроме того, штатам разрешается взимать свои подоходные налоги сверх федеральных. В свою очередь, штаты сверх своих налогов разрешают органам местного самоуправления вводить дополнительные местные налоги. Ставки федеральных налогов едины по всей стране и ежегодно утверждаются Конгрессом. Налоги штатов и местные налоги могут существенно различаться в пределах общей инструкции в зависимости от уровня доходности территорий.

Поскольку правительства штатов и местные органы власти оказались в высокой степени зависимыми от средств финансовой помощи со стороны федерального правительства, то сложившаяся в США система межбюджетных отношений в последние годы постоянно совершенствуется в направлении укрепления доходной базы местных органов власти за счет увеличения доли налоговых доходов в совокупных бюджетных доходах муниципалитетов.

Германская модель бюджетного федерализма строится на принципе обеспечения единства стандартов жизни на всей территории страны, что приводит к высокой степени единообразия в сфере государственной инфраструктуры и предоставления государственных услуг. Основу бюджетной системы составляют «общие» налоги, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение с целью со-

кращения разрыва между «богатыми» и «бедными» землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, однако существуют многочисленные и достаточно крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Результатом реализации данной модели является обеспечение социальной справедливости, хотя и за счет некоторого ущерба экономической эффективности.

Основной территориальной единицей Германии является земля. При этом каждая земля имеет свою конституцию, но эти конституции должны отвечать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в соответствии с Конституции ФРГ. Принцип федеративного государства относится к незыблемым принципам конституции. Распределение полномочий между федерацией и землями является важным элементом в системе разделения властей, предусмотренных в Конституции. Компетенция федерации закреплена в законодательстве, которое подразделяется на исключительное, конкурирующее и рамочное.

Исключительной компетенцией федерации является законодательное обеспечение отношений с иностранными государствами, вопросов обороны, валютной и денежной системы, железной дороги, воздушного сообщения и часть налогового законодательства.

В сферу предметов ведения земель относятся вопросы конкурирующего законодательства, не урегулированные федеральными законами, такие как гражданское и уголовное право, хозяйственное и атомное законодательство, трудовое и земельное право; законодательство в вопросах иностранных граждан, жилищное хозяйство, судоходство и уличное движение, удаление отходов, надзор за чистотой воздуха и борьба с шумом. Практика показала, что по этим темам нужно иметь единые правила, что требует законодательных инициатив со стороны государства.

Рамочное законодательство устанавливает сферы, находящиеся в ведении земель. Это – высшее образование, охрана окружающей среды, планировка местности и водный баланс. Кроме того, федерацией

и землями совместно регулируются и финансируются мероприятия по расширению существующих и строительству новых вузов, улучшению региональной хозяйственной структуры, а также аграрной структуры и охраны побережья. К компетенции земель также относится сфера культуры, коммунальное право и полицейская власть.

У коммунального (местного) самоуправления в Германии давние традиции. В Конституции прямо гарантируется коммунальное самоуправление в городах, общинах и районах. Коммунальное право находится в компетенции земель. Коммунальные конституции отдельных земель в силу различных причин значительно отличаются друг от друга. Тем не менее, практика коммунального управления во всех федеральных землях одинакова.

К сфере местного самоуправления относятся общественный транспорт коммунального сектора; местное дорожное строительство; снабжение электричеством, водой и газом; канализация; градостроительное планирование; строительство и содержание школ, театров и музеев, больниц, спортивных сооружений и купален. Общины занимаются вопросами профессиональной подготовки взрослого населения и молодежной политики.

Налоговая система в Германии характеризуется тем, что каждый уровень власти имеет свой источник доходов, достаточный для финансовой автономии. Вертикальное распределение налогов в Германии четко закреплено в Конституции. Часть налогов полностью поступает одному субъекту межбюджетных отношений, другие распределяются в определенной пропорции между несколькими получателями.

Так, в федеральный бюджет полностью поступают налоги на бензин, табак, кофе, страхование, а также пошлины; в бюджеты земель – налоги на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво; а в бюджеты общин – налоги на землю, местные налоги на потребление, а также большая часть промыслового налога. Кроме того, общины имеют право распоряжаться поступлениями от взимания налога на специфические формы использования доходов и акцизов.

Основные налоги (более 70% объема поступлений) являются совместными по получению. К ним относятся, прямой налог на доходы с физических лиц, налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость. Распределение данных налогов устанавливается Конституцией ФРГ. Налоговая база муниципальных властей закреплена в Конституции ФРГ, которая устанавливает порядок распределения налогов, относящихся к сфере исключительной компетенции муниципальных властей, а также процедуру расщепления доходов с налога на бизнес (торговлю).

Федеральное правительство делит часть своих доходов от налога на нефтепродукты с Землями в целях оказания содействия региональным программам развития общественного транспорта. 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 налоговых поступлений недостаточно для покрытия расходов, то слабые в финансовом отношении земли могут получать дополнительные перечисления, используя эти средства по своему усмотрению. Сложившее вертикальное распределение налогов является достаточно устойчивой и эффективной формой межбюджетных отношений.

Горизонтальное выравнивание основывается на двух показателях – финансовой силы и выравнивания. Первый отражает величину получаемых землей налогов, а в отдельных случаях корректируется с учетом их особых финансовых потребностей. Второй показывает соответствие бюджетных доходов, получаемых землей, доле населения, проживающего в ней (с возможной корректировкой для крупных городов).

Механизм горизонтального выравнивания между землями, закрепленный в Конституции и особом Законе о финансовом выравнивании, нацелен на корректировку вертикального распределения налогов для сокращения остающихся региональных различий в бюджетных доходах на душу населения с тем, чтобы они для всех земель были не ниже 95% среднегерманского уровня. При всех достоинствах системы бюджетного федерализма в Германии, ее слабой стороной являются нормы перераспределения доходов земель при горизонтальном выравнивании. Основной упрек связан с тем, что уровень бюджетной обеспеченности после перераспределения у слабой земли может быть выше, чем у сильной.

Канадская модель бюджетного федерализма, с одной стороны, считается социально ориентированным вариантом американской модели, с другой, – она включает и элементы германской системы межрегиональных бюджетно-налоговых отношений. Канадской модели, во-первых, присущ высокий уровень децентрализации, и, во-вторых, в ней важную роль играют распределительные механизмы.

Налоги подразделяются на общие и «непересекающиеся». Механизм распределения налоговых поступлений предусматривает использование метода «дотраивания» ставок, в соответствии с которым территории имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Кроме того, используются разнообразные выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. В целом достигается сочетание экономической эффективности и социальной справедливости.

Административно-территориальное деление Канады включает десять провинций и три территории. Необходимо отметить, что в Канадской федерации наблюдается высокая децентрализация не только в области предоставления государственных услуг, но и в отношении финансирования этих услуг. Местные органы управления (городские, сельские, поселковые и т.п.), их структура и полномочия создаются и определяются провинциальными и территориальными органами власти.

Характерной чертой канадской федерации является асимметрия в бюджетной обеспеченности различных провинций, что ставит от-

дельные провинции в зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета.

Система бюджетного федерализма в Канаде базируется на иерархическом принципе, в соответствии с которым федеральные власти взаимодействуют в основном с бюджетами провинций, а провинции – с муниципальными бюджетами. Распределение бюджетных полномочий между провинцией и муниципальными образованиями различается в зависимости от конкретной провинции.

Объем трансфертов, поступающих из провинций в муниципалитеты, примерно соответствует объему федеральной финансовой помощи, направляемой в бюджеты провинций. Трансферты из бюджетов провинций муниципалитетам различаются в зависимости от конкретной провинции, однако, все они имеют определенное сходство с федеральными трансфертами бюджетам провинций. Механизм распределения трансфертов из бюджетов провинций включает в себе элемент определенного бюджетного выравнивания. В нем важную роль играет обеспечение равного объема средств, получаемых муниципалитетами, в расчете на душу населения. Кроме того, трансферты из федерального бюджета провинциям выделяются по менее строгим критериям, чем из бюджетов провинций муниципалитетам.

Основными федеральными налогами в Канаде являются личный подоходный налог и налог с доходов корпораций, а также налог на добавленную стоимость (НДС). Кроме того, в федеральный бюджет поступают также акцизы на табачные изделия, алкогольную продукцию и бензин. Провинции имеют право устанавливать свои личные подоходные налоги и налог с доходов корпораций. Кроме того, провинциальными являются также налог с розничного оборота и, в большинстве случаев, налог на крупные природные ресурсы. На местном уровне основным налогом является налог на недвижимое имущество (распространяющийся как на жилье, так и на имущество предприятий), муниципальными являются также всякого рода лицензионные и прочие сборы.

В целом в канадской системе бюджетного федерализма значительной степенью самостоятельности при формировании налоговых доходов пользуются провинции. Местные власти основную долю своих доходов получают из вышестоящего (провинциального) бюджета.

Формирование системы бюджетного федерализма возможно на основе определенного сочетания тех или иных элементов рассмотренных моделей. Представляется, что для России могут быть полезны отдельные элементы каждого из рассмотренных подходов. На наш взгляд, необходимо выделить следующие моменты:

- четкое разграничение бюджетных полномочий, относительная самостоятельность региональных и местных властей при условии ориентации на общегосударственные нормативы, отсутствие полномочий нижестоящих уровней, не обеспеченных соответствующими финансовыми ресурсами;
- распределение источников доходов должно осуществляться с учетом общего объема нормативных расходов властей территорий, и их налогового потенциала;
- финансовая помощь территориям должна предоставляться с учетом нормативных расходов и налогового потенциала регионов;
- субъекты Федерации и муниципалитеты должны каждый располагать, по крайней мере, одним крупным налогом, который полностью находится в их распоряжении;
- ряд федеральных налогов (например, налог на прибыль и подоходный) следовало бы разделить между уровнями бюджетной системы с использованием либо метода достраивания ставок, либо стабильных нормативов;
- ряд косвенных федеральных налогов (например, НДС, акцизы) целесообразно зачислять в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением между территориями в рамках установленных схем выравнивания;
- бюджетная политика всех субъектов Федерации должна базироваться на единых принципах межбюджетных отношений;

- федеральные законы должны гарантировать финансовую самостоятельность местных органов власти.

Как и в других странах, в России введение федеративной системы отражает стремление обеспечить большую эффективность в организации взаимоотношений между разными уровнями бюджетной системы с помощью децентрализации задач управления. Одним из важных направлений бюджетного федерализма в связи с этим представляется обеспечение возможностей для органов местного самоуправления иметь адекватные доходные источники, позволяющие эффективно выполнять их полномочия.