

К.Ю. Багратуни



РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СТРАНАХ С ФЕДЕРАТИВНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УСТРОЙСТВОМ¹

В статье анализируется международный опыт регулирования межбюджетных отношений в странах с федеративным государственным устройством исходя из задач формирования экономических основ федеративного государства в России.

Одной из наиболее важных проблем, требующих решения в условиях изменения социально-экономического уклада в результате радикальных реформ в России, является организация взаимодействия государственных и региональных управляющих систем и органов. РФ как объект управления представляет собой государство, объединяющее 89 качественно различающихся по уровню развития и экономическому потенциалу территорий. Последовательная ориентация на формирование экономических основ федеративного государства может быть обеспечена только механизмом комплексного регулирования регионального развития, охватывающим систему «Федерация–субъект Федерации – местное самоуправление». В общем виде он может быть представлен как совокупность инструментов, интегрирующих региональные хозяйственные и социальные комплексы в единое общероссийское социально-экономическое пространство.

Один из главных механизмов государственного регулирования комплексного регионального развития – бюджетный федерализм. Его нельзя рассматривать только как совокупность финансовых схем и инструментов, внедрение которых является самоцелью. Основная идея бюджетного федерализма заключается в обеспечении с помощью этих инструментов целостного развития федеративного государства, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, получения ими гарантированного государством минимума социальных благ.

Процесс формирования российской модели бюджетного федерализма идет стихийно, при отсутствии четкой законодательной базы, путем преодоления противоречий, возникающих между федеральным центром и регионами, с ориентацией на решение текущих, сиюминутных задач. Неоднократно пересматривавшиеся состав, структура и нормативы налоговых платежей, организационное и нормативно-процедурное обеспечение процесса налогообложения, разграничение ответственности уровней власти по осуществлению бюджетных расходов, использованию налоговых и иных доходных источников свидетельствуют об отсутствии целостного комплексного видения модели бюджетного федерализма.

На сегодняшний день наиболее актуальной является выработка стратегии межбюджетных отношений, направленной на создание репродуктивного режима территориально-производственных систем и страны в целом. Эта проблема не является специфической для России – в той или иной степени она стоит перед всеми странами.

В настоящее время в мире насчитывается свыше 20-ти стран с федеративным устройством (Россия, США, Германия, Швейцария, Канада, Индия, Пакистан, Ни

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования РФ (проект Г 00-3.2-218).

герия, Бразилия, Австралия, Мексика, Эфиопия и др.). На них приходится более половины территории земного шара и примерно треть населения Земли [1].

Опыт разных стран отражает различные аспекты развития федеративных отношений. Так, Швейцария, опираясь на свою политическую систему, усилила акцент на сглаживание межрегиональных различий. Австралийский Союз, имеющий давнюю традицию выравнивания условий между штатами, создал специальный бюджетный режим для регионов, где значительна численность аборигенов. Канада уделяет внимание как выравниванию бюджетных условий в провинциях, так и поддержанию их автономии в вопросах налогообложения и формирования политики. Индия решает широкий круг экономических проблем регионального развития² путем сочетания нормативно-расчетных и индивидуальных целевых субсидий.

Швейцария обычно рассматривается как типичное конфедеративное государство. В 50-60-х годах прошлого столетия для данного государства были характерны различия в доходах между кантонами (регионами). Хотя выдвигались доводы за оказание финансовой помощи наиболее бедным районам путем планирования и инвестирования в социальную инфраструктуру, правительство Швейцарии использовало для решения этой задачи рыночный подход – стимулирование эмиграции из бедных районов.

Австралийский Союз с точки зрения государственного устройства является федеративной системой с высокой степенью централизации, состоящей из центрального правительства и правительств штатов. Австралия стала более централизованным в бюджетном отношении государством после введения единой системы налогообложения. Эта система пришла на смену конституционно гарантированным правам штатов. Центральное правительство получило полномочия устанавливать любые формы налогообложения, а штатам было запрещено применять налоги на продажу, другие косвенные налоги, а также налоги на личные доходы и доходы компаний. Единое налогообложение привело к тому, что федеральное правительство получало больше доходов, чем требовалось для его расходов, в то время как штатам не хватало средств для удовлетворения насущных потребностей. Эта проблема была решена с помощью широкой системы федеральных субсидий штатам. Хотя штаты, в принципе, выступали против таких субсидий, они были вынуждены принять их из-за слабости своего финансового положения.

Центр сохраняет жесткий контроль над всеми государственными расходами путем предоставления штатам централизованных отчислений, определяемых по единой распределительно-уравнительной формуле, цель которой – удовлетворить бюджетные потребности всех штатов для обеспечения единых по всей стране стандартов общественных услуг. Если бюджетные потребности какого-либо штата изменяются по сравнению с другими, то специальная комиссия по субсидиям решает вопрос о том, следует ли предоставлять этому штату дополнительные средства. Обычно такая субсидия носит разовый характер и рассчитана, как правило, на то, чтобы получающий ее штат смог восстановить свое финансовое равновесие.

Единственным районом, которому особые налоговые привилегии, т.е. специальный налоговый режим, предоставлены на постоянной основе, является Северная территория. Субсидии, предоставляемые Северной территории, рассчитываются таким же образом, как и субсидии другим регионам. Однако при этом учитывается множество компонентов, отражающих ее особые условия. Например, отдаленность территории и низкая плотность населения влекут за собой дополнительные расходы на транспортировку и топливо, длительные сроки исполнения заказов по поставкам, повышенные расходы на связь и т.д. Необычно молодой состав населения требует высокого уровня ассигнований на реализацию программ по проблемам материнства и детства, образования и т.д.

Канада служит примером в высшей степени децентрализованного федеративного государства, в котором большое внимание уделяется уменьшению различий между провинциями. В ней децентрализация помогает адаптировать социальную политику к местным нуждам, обеспечивая в то же время правительствам провинций доходы, достаточные для поддержания стандартов общественных услуг при равных уровнях налогообложения.

Таким образом, федеративные государства решают проблемы распределения налоговых ресурсов и удовлетворения требований регионов с помощью разнообразных методов в зависимости от уровня децентрализации и модели государственного управления. Обычно выделяют три модели бюджетного федерализма – централистскую, децентрализованную и кооперативную.

Классическим примером децентрализованной модели федерализма являются США, а кооперативной – ФРГ.

Особенность американской системы заключается в том, что полномочия в области налогообложения всех 50-ти штатов и федерального правительства практически независимы. При условии соблюдения конституционных положений штаты вправе вводить любые налоги по любым ставкам. Правительство США всегда осуществляет администрирование своими собственными налогами, а местные ор

² См. также Суча Сингх Джилл. Экономика развивающегося региона: опыт Индии // Проблемы прогнозирования. 2002. № 6. (Прим. ред.)

ганы власти могут вводить свои дополнения к налогам штатов. Распределяемые налоги, которые являются отличительной чертой немецкой фискальной системы, в США практически отсутствуют. Для устранения существующих горизонтальных диспропорций используются главным образом целевые бюджетные гранты, выделяемые непосредственно нуждающимся категориям населения в соответствии с утвержденными федеральными программами («Медикэр», «Пособия и услуги ветеранам», «Специальное обеспечение» и др.). Расходы же федерального бюджета США на региональное и местное развитие занимают незначительное место: 0,5-0,8% общей суммы расходов [2]. Недостатками децентрализованной модели бюджетного федерализма является ослабление контроля за бюджетно-налоговой деятельностью региональных органов власти, равнодушное отношение центральных властей к проблеме горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов, отсутствие ответственности по их долгам, невозможность проведения единой бюджетно-налоговой и экономической политики в масштабе всей страны.

Исходные предпосылки формирования федеративного строя в России в корне отличны от США. И на сегодняшний день опыт федерализма США для нее неприемлем.

Немецкий опыт федерализма, в том числе бюджетного, вплоть до последнего времени находился в тени американского, канадского и частично австралийского опыта, основанного на идеях так называемого конкурентного федерализма. Между тем сходство исторического опыта Германии и России, в частности фактора «институционального наследства» [3], делает германскую модель кооперативного федерализма более пригодной для поиска ответов на конкретные вопросы реформирования межбюджетных отношений в новой России.

Философия немецкого подхода заключается в следующем: страна, которая стремится быть федеративной, единообразие условий жизни (включая обычные общественные услуги) ценит выше разнообразия³.

Основой формирования нормально функционирующей системы межбюджетных взаимоотношений является четкое распределение компетенций между административно-территориальными единицами разных уровней, которое происходит в трех сферах: законодательстве, управлении и финансировании.

В Германии главными административно-территориальными единицами являются федерация, земли (субъекты федерации, их 16) и общины (наиболее дробная единица деления страны). Большинство задач решается федерацией и землями совместно. Федерация финансирует объекты, имеющие общегосударственное значение, земли обеспечивают средствами объекты регионального значения, общины финансируют все местные социально-бытовые, образовательные, культурные и тому подобные мероприятия.

В России распределение компетенций строится на тех же принципах, но оно недостаточно четкое и не имеет прочной нормативной базы.

В Германии в соответствии с Основным законом федерация и земли в финансовом отношении независимы и ведут бюджетное хозяйство самостоятельно, общины же являются частью земель, и их бюджеты подконтрольны землям. В Основном законе есть раздел, посвященный финансам, в котором источники доходов (налоги) закреплены за всеми тремя уровнями. Таким образом, в Германии сложилась трехуровневая система бюджетных взаимоотношений.

В Конституции России вообще нет раздела, посвященного финансовым вопросам. Многие аспекты межбюджетных взаимоотношений регулируются принимае

³ Данный подход был предложен D.H. Span в докладе «The Choice of Own Taxes, Shared Taxes and Grants to Finance State Government – the Experience of Germany» в работе David N. King and Jeffrey Owens «Fiscal Federalism in Economics in Transition», в ходе конференции по проблемам бюджетно-налоговой политики, организованной OECD (Париж, апрель 1991 г.).

мыми ежегодно законами о федеральном бюджете, но в них оговариваются вопросы, связанные только с Федерацией и ее субъектами, т. е. в России на федеральном уровне закреплена двухуровневая система бюджетных взаимоотношений.

В целом и по общим принципам организации межбюджетных отношений, и по степени децентрализации бюджетной системы Россия и Германия вполне сопоставимы друг с другом. Однако за сходной внешней формой кроются весьма различные механизмы регулирования межбюджетных отношений.

Основным источником доходной части государственного бюджета как в Германии, так и в России являются налоги.

В Германии существуют федеральные, земельные и общинные налоги, поступающие в бюджет только этих формирований, и общие налоги, которые делятся в определенных соотношениях между федерацией, землями и частично общинами; на последнюю группу приходится около 80% совокупных налоговых доходов всех уровней власти (таблица) [4].

Таблица

Система «вертикального выравнивания»: распределение налогов между корпорациями публичного права (согласно ст. 106 Основного закона Германии)

Федерация	Федерация и земли совместно	Земли	Общины
<p>Федеральные налоги:</p> <ul style="list-style-type: none"> – таможенные пошлины – монополия на спиртные напитки – налог с оборота капиталов – налог на страхование – налог с обменных операций – налог в рамках ЕС – компенсационные сборы – налоги на потребление (за исключением налога на пиво) <p>Доля от общих налогов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – подоходный налог и налог на заработную плату (42,5%) – налог на скидку с процентной ставки (44%) – налог на прибыль корпораций (50%) – налог с оборота (НДС) <p>Доля от промышленного налога</p>	<p>Общие налоги:</p> <ul style="list-style-type: none"> – подоходный налог – налог на заработную плату – налог на скидку с процентной ставки – налог на прибыль корпораций – налог с оборота (НДС) <p>Доля от промышленного налога</p>	<p>Земельные налоги:</p> <ul style="list-style-type: none"> – имущественный налог – налог на наследство – налог с автомобилей – налог на покупку земельных участков – налог на пиво – налог с игорных учреждений – налог на пожарную охрану <p>Доля от общих налогов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – подоходный налог и налог на заработную плату (42,5%) – налог на скидку с процентной ставки (44%) – налог на прибыль корпораций (50%) – налог с оборота (НДС) <p>Доля от промышленного налога</p>	<p>Коммунальные налоги:</p> <ul style="list-style-type: none"> – промышленный налог – земельный налог – местные налоги (на владельцев собак, на охотников, на предметы роскоши) <p>Доля от общих налогов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – доля от подоходного налога и налога на заработную плату (15%) – доля от налога на скидку с процентной ставки (12%) <p>Финансовые отчисления согласно земельным законам</p>

Подоходный налог, налог на заработную плату, налог на скидку с процентной ставки распределяются между федерацией, землями и общинами; налог на прибыль корпораций, НДС – между федерацией и землями. Особенностью вертикального выравнивания в Германии является то, что доходы от общих налогов за исключением НДС делятся поровну между федерацией и землями. Доля общин в подоходном налоге и налоге на заработную плату составляет 15%, а в налоге на скидку

ку с процентной ставки – 12%. Общины также делают отчисления в бюджеты федерации и земель от одного из общинных налогов – промышленного.

Удельный вес федерации и земель в налоге на добавленную стоимость периодически меняется. Принципы распределения НДС закреплены в Основном законе: в пределах текущих поступлений федерация и земли имеют равные права на покрытие своих необходимых расходов; распределение налога на добавленную стоимость между ними должно осуществляться таким образом, чтобы избежать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков и обеспечить равноценные условия жизни на всей территории страны. Соотношение долей федерации и земель может быть скорректировано при существенном изменении соотношения их доходов и расходов, причем если эти изменения краткосрочны, то они могут быть компенсированы субсидиями. Соотношение долей федерации и земель в НДС определяется на основе Федерального закона. В качестве критерия распределения НДС используется показатель «квота покрытия» (соотношение между текущими доходами и необходимыми расходами), который должен быть примерно одинаков для федераций и земель и составлять около 90%. Остальные затраты могут быть покрыты за счет заимствований на рынке капиталов [5].

Российская система вертикального распределения налогов во многом сходна с германской, однако имеет немало и отличий.

Во-первых, к общим здесь относится большинство налогов.

Во-вторых, в России так и не удалось добиться реального выравнивания положения субъектов Федерации в бюджетной системе.

В-третьих, специфично для России использование на уровне субъектов Федерации механизма, предусматривающего соединение в одном налоге ставок, устанавливаемых органами управления различных уровней, при введении вышестоящими органами определенных предельных ставок.

Как любая система межбюджетных взаимоотношений, бюджетный федерализм должен обеспечивать социально-экономическую эффективность, справедливость территориального распределения бюджетных доходов и политическую стабильность.

Конкретные воплощения его опираются на определенное сочетание двух взаимодополняющих тенденций – конкуренции между региональными органами власти на условном рынке социальных услуг, с одной стороны, и выравнивании условий этой конкуренции и обеспечении на всей территории страны общенациональных стандартов бюджетной обеспеченности, с другой. При этом политически важно, чтобы выравнивание осуществлялось по максимально объективным показателям, что может быть достигнуто только при использовании формализованных критериев.

В Германии процесс распределения доходов на земельном уровне распадается на пять этапов: 1) поступление собранных на территории земель земельных налогов и долей земель в общих налогах; 2) раскладка подоходного налога и налога на прибыль корпораций в соответствии с территориальной принадлежностью налогоплательщика; 3) горизонтальное перераспределение НДС; 4) горизонтальное перераспределение всех налоговых доходов; 5) дополнительные субсидии из федеральных средств.

Изначально налоги собираются налоговыми ведомствами по территориальному принципу. Налог на заработную плату выплачивается по месту работы человека, корпоративный налог – по месту нахождения штаб-квартиры компании. Это вызывает неоправданные территориальные диспропорции в среднедушевых поступлениях налогов, так как наблюдается концентрация рабочих мест и штаб-квартир в одних землях, а мест проживания персонала и размещения филиалов компаний – в других. Поэтому в Германии существует закон, предписывающий налоговым ве

домствам земель выплачивать средства тем землям, где проживают их работники и где непосредственно находятся предприятия. Такой механизм получил название раскладки налогов.

Для перераспределения всех налоговых доходов рассчитываются два показателя F и A [6]. Показатель F – сумма налоговых доходов земель и общин, причем из реальных налогов земель вычитается разной величины сумма: для земель, несущих бремя портовых функций, в расчет берется только 50% суммы общинных налогов. Показатель A – сумма отдельных рассчитанных показателей для перераспределения земельных и общинных налоговых доходов, которая вычисляется путем умножения средних по федерации доходов от налогов земель на численность населения земли и средних по федерации налогов общин на их «взвешенную» численность населения. Под «взвешиванием» населения общин понимается учет их численности и плотности: чем больше численность и выше плотность, тем с большим коэффициентом они участвуют в расчете перераспределяемых квот. Объясняется это тем, что крупные и плотнонаселенные общины несут большие расходы.

При расчете перераспределяемых сумм эти показатели сравниваются друг с другом. В результате перераспределения уровень показателя F должен составить 95% уровня показателя A . Таким образом «бедные» земли получают всю сумму, необходимую им для достижения этого уровня. У «богатых» земель средства изымаются по прогрессивной шкале. Как и в случае перераспределения НДС, часто суммы, изъятой у «богатых» земель, не хватает для необходимого выравнивания. Поэтому «слабым» в финансовом отношении землям федерацией предоставляются дополнительные субсидии (2% доли в НДС).

Итак, в Германии выравнивание территориальных диспропорций осуществляется за счет разумного распределения налогов, что уменьшает остроту политических проблем. Это выравнивание по своей природе преимущественно горизонтальное. При расчете перераспределяемых сумм используются только показатели доходов, что возможно благодаря не очень существенным диспропорциям между землями в расходах на душу населения. Все выравнивание, осуществляемое в соответствии с формулами, максимально объективно. Фиксируется не объем перераспределяемых средств, а достигаемый уровень налоговых доходов на душу населения по сравнению со средним по федерации.

В отличие от Германии в России горизонтальное перераспределение почти отсутствует. Существующий фонд финансовой поддержки субъектов Федерации является лишь аналогом дополнительных субсидий федерации в Германии. Фиксируется объем средств, которые необходимо перераспределить.

В таком механизме изначально заложено, что выделенных средств окажется недостаточно для сглаживания территориальных диспропорций. Самым важным элементом подлинной финансовой самостоятельности субъектов Федерации является такое распределение источников доходов между ними и Федерацией, при котором они могли бы покрывать свои расходы за счет собственных источников доходов. В России всего лишь около 10% субъектов Федерации могут профинансировать сложившийся уровень своих бюджетных расходов без федеральной помощи. Таким образом, абсолютные размеры собственных доходов субъектов Федерации должны увеличиться, а доходов Федерации – уменьшиться. Теоретически это не должно сократить реальные доходы федерального бюджета, потому что так или иначе недостаток средств у субъектов Федерации компенсируется за счет федеральных средств. В результате первичного распределения финансовых ресурсов получится, что одни субъекты Федерации должны стать «донорами», другие – «реципиентами». Для расчета абсолютных значений перераспределяемых сумм необходимо

сопоставить доходы субъектов Федерации и их потребности в финансовых ресурсах.

Тем самым применить германскую модель в России в чистом виде в системе перераспределения бюджетных ресурсов из-за наличия громадных диспропорций между субъектами Федерации, как в доходах, так и в расходах на душу населения не представляется возможным. Ее необходимо адаптировать к специфике России.

Особый интерес в связи с этим представляет методика расчетов трансфертов i -му региону [7]. Доля i -го региона в общем объеме Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР):

$$d_i = \frac{(\bar{Дпр} - Дпр_i) Чн_i ИБР_i}{\sum_{i=1}^s ((\bar{Дпр} - Дпр_i) Чн_i ИБР_i)},$$

где s – число регионов с приведенным бюджетным душевым доходом ниже среднего, $\bar{Дпр}$ – средневзвешенный приведенный душевой бюджетный доход, $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов, $Чн_i$ – численность населения i -го региона. Тем самым объем трансферта i -му региону $t_i = d_i T$ (T – сумма, на которую уменьшается объем ФФПР).

Данная методика предопределяет, что все регионы с приведенным душевым бюджетным доходом ниже среднего получают долю в ФФПР, пропорциональную их отставанию от среднего уровня. Тем самым обеспечивается относительная справедливость в распределении ФФПР; стимулируются регионы – получатели трансфертов в повышении своих доходов за счет собственных усилий; охватываются финансовой поддержкой из ФФПР все регионы с душевыми бюджетными доходами ниже среднего.

При учете возможных расходов субъектов Федерации можно использовать три подхода:

1. Нормирование расходов, т. е. определение рациональных потребностей субъектов Федерации в финансовых ресурсах. Этот способ предполагает определение необходимых средств для финансирования отдельных статей расходной части бюджетов, что, если и осуществимо на практике, потребует очень больших усилий. Существует предложение о внедрении такого понятия, как «минимальный бюджет». Рассчитать его гораздо проще, однако при этом финансовое положение всех субъектов Федерации по-прежнему будет зависеть от поступлений средств из федерального бюджета.

2. Построение модели, описывающей зависимость объемов доходной и расходной части бюджетов субъектов Федерации в расчете на душу населения (или отклонение этого показателя от среднего по стране) от других экономических показателей, например, безработицы, структуры занятости по отраслям, спада или роста производства и т.д. Анализ в текущем году динамики входящих в модель показателей позволял бы прогнозировать доходы и расходы на будущий год, используя в качестве основы расчета трансфертов полученные прогнозные показатели. По истечении года следовало бы делать перерасчет распределяемых по фактическим показателям сумм и вносить коррективы в осуществленное перераспределение.

Этот способ представляется наиболее удачным, однако создание подобной модели весьма затруднительно, особенно если учесть существующее мнение о том, что соотношение душевых показателей доходов и расходов по субъектам Федера

ции вообще ничем необъяснимо и является случайным. И наконец, такой способ требует наличия полноценной системы социально-экономического мониторинга.

3. Использование для расчета трансфертов на будущий год соотношения собственных доходов и расходов в текущем году. При этом должны учитываться не абсолютные их значения и даже не душевые, а отклонение от среднего по стране (или нормированные показатели). При таком подходе, по крайней мере, на результаты расчетов не повлияет динамика цен. Для получения абсолютных значений трансфертов необходимо использовать прогнозные показатели общей суммы доходов и расходов на будущий год, что вполне реально. По истечении года, как и при предыдущем способе, необходимо вносить коррективы (при резких изменениях возможны коррективы и в течение года).

Третий способ можно использовать только в том случае, если нормированные душевые доходы и расходы по субъектам Федерации от года к году меняются не очень сильно.

Учитывая, что РФ в силу объективных причин (разнообразия территориально-климатических и производственно-географических условий различных регионов, их удаленности друг от друга) характеризуется региональным многообразием, регулирование регионального развития должно основываться на синтезе разнообразных подходов к решению региональных проблем, применяемых в различных странах мира. При этом синтезе не должны, однако, подрываться российские традиции, а глубина их «обогащения» элементами западной и других цивилизаций должна корректироваться критерием благополучия каждого россиянина в каждый конкретный момент времени.

Литература

1. Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8.
2. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. М.: Финансы и статистика, 1996.
3. Хеманн Х.-Х. Федеративная Республика Германия и Россия как трансформирующиеся государства: определяющие факторы, исходные условия, перспективы // В кн. Социальная рыночная экономика в Германии и экономические трансформации в России. М.: Инфра-М, 1996.
4. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Изд-во «Дело и сервис», 2000.
5. Peffekoven R. Reform des Finanzausgleichs – eine vertage Chance In: Finanzarchiv 1994, Bd. 51, Heft 3.
6. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Deutsche Verfassungen – München, 1992.
7. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Направления развития финансового федерализма и проблема трансфертов // Проблемы прогнозирования. 2000. № 3.