

## ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МНОГОУРОВНЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

© 2011 Е.А. Морозова

доктор экономических наук

Российский университет дружбы народов, г. Москва

E-mail: moroz\_elena@rambler.ru

Статья посвящена особенностям механизма функционирования бюджетных систем в унитарных и федеративных государствах, в основу которого положены принципы бюджетного федерализма.

*Ключевые слова:* бюджетный федерализм, принципы, баланс централизма и децентрализма, трансферты, федеративное/унитарное государственное устройство, межбюджетное выравнивание.

Отношения между федеральными и субфедеральными органами власти как в России, так и в других странах в части разграничения бюджетных прав и полномочий, расходов и доходов, а также распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов, основанные на взаимовыгодных условиях, реализуются в рамках бюджетного федерализма, причем главное в бюджетном федерализме - это отношения, основанные на взаимовыгодных условиях в межбюджетной сфере, подразумевающие баланс централизма и децентрализма во всех сферах и максимально удовлетворяющие все потребности населения в общественных благах.

Ряд авторов, не давая определений бюджетного федерализма, раскрывают его содержание через принципы<sup>1</sup>:

- наличие нескольких уровней бюджетной системы;

- сочетание общегосударственных интересов и интересов населения территориальных образований как основы бюджетной политики всех уровней власти, включая межбюджетные отношения;

- сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении полномочий, расходов и доходов;

- обеспеченность минимальной потребности в бюджетных ресурсах субнационального уровня посредством их распределения и перераспределения на объективной основе;

- высокая степень самостоятельности бюджетов при одновременном сохранении за общегосударственным уровнем (федеральным центром) доминирующего положения в решении узловых вопросов в деятельности государства;

- активное участие территориальных органов власти в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства;

- правовое закрепление ответственности органов власти каждого уровня за несоблюдение отдельных социальных и экономических функций;

- равноправие во взаимодействии с вышестоящим бюджетом.

Обратимся к механизму функционирования бюджетных систем стран с федеративным (Канада, ФРГ и США) и унитарным (Великобритания и Италия) государственным устройством. Применительно к каждому государству рассматриваются такие аспекты построения бюджетной системы и осуществления межбюджетных отношений, как: административное устройство и уровни бюджетной системы, распределение доходной базы и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, механизмы межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов и привлечения заемных средств различными уровнями бюджетной системы.

Канада - государство с федеративным устройством, состоит из 12 субъектов федерации - десяти провинций и двух территорий и около 5000 муниципальных образований, включая города, села, тауншипы, графства и районы специального обслуживания (special service districts).

Согласно конституции Канады, федеральному правительству принадлежат полномочия по регулированию вопросов войны и мира, обороны, правопорядка, национального государственного долга и государственной собственности, денежно-кредитной и банковской системы, торговых и коммерческих отношений, а также вопросов налогообложения на любом уровне государственной власти. К компетенции органов власти субъектов федерации относятся: решение вопросов местного характера (государ-

ственные учреждения, образование, юстиция) и регулирование всех вопросов, связанных с частной собственностью. Законодательство не регламентирует полномочия муниципалитетов, предполагая, что органы власти провинций по своему усмотрению делегируют некоторый объем полномочий муниципальным органам власти.

Бюджетная система Канады соответствует федеративной системе органов государственной власти: правительство каждого уровня имеет свой собственный бюджет. Доходная база федерального бюджета состоит из поступлений федеральных налогов, сборов и прочих платежей, а в доходы бюджетов провинций зачисляются налоговые платежи и межбюджетные трансферты, полученные от федерального бюджета<sup>2</sup>.

Кроме того, провинции имеют право повысить ставку федерального налога на своей территории для перечисления дополнительных налоговых поступлений в доходы своих бюджетов. Указанный порядок относится к подоходному налогу с физических лиц и корпораций, налогу на товары и услуги (аналогу налога на добавленную стоимость). В доходы бюджетов провинций зачисляются налоги на природные ресурсы и налог на имущество.

Расходные полномочия органов власти различного уровня также закреплены в конституции. Так, федеральное правительство обязано финансировать оборону, международные отношения, промышленную политику и научные исследования. Бюджеты провинций обязаны финансировать государственное образование, здравоохранение и муниципальные службы. Оба уровня бюджетной системы несут расходные обязательства в областях совместных интересов, таких как, например, сельское и лесное хозяйство. Также федеральное правительство несет расходы в области социального обеспечения.

Финансовая помощь бюджетам провинций из федерального бюджета выделяется в виде целевых (для финансирования утвержденных программ) и нецелевых (для выравнивания бюджетных доходов) трансфертов.

Бюджеты различных уровней в Канаде имеют право привлекать заемные средства в целях финансирования дефицита. Для федерального правительства не существует конституционных ограничений на объем привлеченных средств на финансирование как текущих, так и капитальных расходов. Федеральное законодательство не предусматривает ограничений предельного объема заимствований и для органов власти провинций, тем не менее законодатель-

ством многих субъектов федерации такие ограничения установлены. В Канаде существует несколько источников заемных средств для финансирования дефицита бюджета. Для федеральных органов власти это внутренний и внешний рынки долговых бумаг, а также кредиты, полученные от Канадской пенсионной программы. Органы власти провинций привлекают средства на внутреннем рынке долговых бумаг и в виде кредитов от Канадской пенсионной программы.

Федеративное устройство Германии очень своеобразно: отношения между различными уровнями государственной власти ФРГ обладают многими признаками, характерными в основном для унитарных государств (широкие полномочия федерального правительства, единообразие законодательства по всем важнейшим вопросам, а также единство налоговой системы для всей федерации). Тем не менее ФРГ остается федерацией, состоящей из 16 субъектов - земель, а также муниципальных образований.

В сфере компетенции федеральных органов власти ФРГ находятся оборона, международные отношения, вопросы гражданства, эмиграции и иммиграции, валютная политика, финансирование и регулирование федерального транспорта, почтовых и телекоммуникационных услуг. Полномочия органов власти земель распространяются на регулирование вопросов культуры, образования, юстиции и правопорядка, здравоохранения, а также региональной экономической политики. В ведении муниципальных органов власти находятся коммунальные услуги, местные учреждения здравоохранения, спорт, строительство жилья, дорог, школ. Однако объем компетенций органов власти различных уровней не всегда совпадает с их расходными полномочиями. Расходы в области социальной политики и строительства объектов инфраструктуры, например, осуществляются бюджетами всех уровней, но есть тенденция передачи расходных полномочий на нижний уровень бюджетной системы: из муниципальных бюджетов финансируется около двух третей всех государственных капитальных затрат, а большая часть полномочий по их финансированию передана бюджетам вышестоящего уровня.

Право органов власти различного уровня устанавливать те или иные налоги, а также распределять налоговые поступления между уровнями бюджетной системы закреплено в конституции и изменяется путем введения поправок. Поступления от всех основных налогов распределяются между бюджетами различного уровня.

В ведении федерального правительства находятся вопросы администрирования таможенных пошлин, фискальных монополий, акцизов, НДС на импорт, а также налогов, введенных директивами ЕС. Полномочия по администрированию всех остальных налогов закреплены за органами власти земель.

Для германской бюджетной системы характерна трехступенчатая система межбюджетного выравнивания. Первый вид межбюджетного выравнивания осуществляется через поступления НДС в бюджеты субъектов федерации. Второй - перераспределение бюджетных ресурсов между бюджетами земель без вмешательства со стороны федерального правительства. В качестве критерия для определения получателей трансферта рассчитывается региональный фискальный потенциал (сумма налоговых доходов регионального бюджета, скорректированная на предоставляемые налоговые льготы и объем налоговых доходов местных бюджетов, с учетом плотности населения, степени урбанизации и т.д.). Третьим видом финансовой поддержки регионов в ФРГ являются прямые федеральные гранты территориям. При этом различаются трансферты территориям с низким уровнем бюджетных доходов и территориям с высоким уровнем бюджетных доходов, а также трансферты: на особые нужды некоторым землям, на погашение задолженности региональными бюджетами, бюджетам восточных земель для стимулирования инвестиций и экономического роста.

Бюджеты различных уровней Федеративной Республики Германии вправе привлекать заемные средства для финансирования дефицита, но их объем достаточно жестко ограничен Маастрихтским договором. Для государственных и муниципальных заимствований в ФРГ характерны следующие формы: для федерального бюджета - вложения в облигации, а для бюджетов земель и муниципальных образований - привлечение банковских кредитов. В результате в ФРГ отсутствует рынок муниципальных облигаций.

Бюджетная система США состоит из федерального бюджета, бюджетов штатов и бюджетов муниципалитетов. В настоящее время насчитывается 50 штатов и около 83 000 муниципальных образований, причем в США имеются муниципальные органы власти с ограниченной (по сравнению с остальными муниципалитетами) сферой ответственности - так называемых школьных округов (*school districts*) и районов специального обслуживания (*special service districts*).

В США органы власти на уровне штатов и муниципалитетов традиционно несут ответственность за обеспечение населения основными государственными услугами: начальное и среднее образование, местная полиция и пожарная охрана, муниципальный транспорт, общественные работы и социальное обеспечение, а также высшее образование на уровне штата. На федеральном правительстве лежит обязанность финансирования национальной обороны и систем государственного социального обеспечения.

Конституция США наделяет собственными налоговыми полномочиями только федеральное и региональные правительства, в то время как органы власти муниципалитетов получают права по установлению и сбору налогов в результате их делегирования органами власти штатов. Отличительной чертой налоговой системы США является то, что в бюджет каждого уровня зачисляются поступления только тех налогов, права по установлению и администрированию которых принадлежат правительству этого уровня. Таким образом, в США отсутствует практика, когда поступления от налогов, которые регулируются одним правительством, распределяются между различными бюджетами<sup>3</sup>.

Межбюджетное выравнивание в США представлено сложной системой бюджетных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней. Бюджетам нижестоящего уровня предоставляется как целевая условная, так и безусловная финансовая помощь. Основным видом безусловной финансовой поддержки является программа межбюджетного доходного выравнивания, основанная на выделении трансфертов, рассчитанных по законодательно утвержденной формуле, учитывающей расходные потребности и фискальный потенциал.

Целевая финансовая помощь предоставляется в виде грантов двух типов. Первый тип - блок-гранты - выделяется на финансирование достаточно широкого спектра расходных статей (здравоохранение, социальное обеспечение, а также других расходных групп). Вторым видом целевой финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня являются так называемые категорийные гранты (*categorical grants*), в рамках которых выделяются средства на финансирование отдельной расходной программы.

В США не существует законодательной нормы, согласно которой федеральный бюджет должен быть сведен без дефицита, при этом законодательство штатов в большинстве случаев требует бездефицитности региональных и местных бюджетов по текущим расходам, вследствие чего администрации шта-

тов и муниципалитетов имеют право привлекать средства на долгосрочной основе с целью финансирования только капитальных расходов, а также на краткосрочной основе для покрытия кассового разрыва в исполнении бюджета.

Основным способом государственных и муниципальных заимствований в США является эмиссия облигаций штатов и муниципальных облигаций, обращающихся без ограничений.

Великобритания - унитарное государство с двухуровневой бюджетной системой. Структура местных органов власти различна во всех трех частях Великобритании: Англии, Уэльсе и Шотландии. В Англии существует двухступенчатая система местных органов власти, состоящая из графств и округов в сельской местности и городов и округов в урбанизированных районах.

Расходные полномочия муниципальных органов власти были значительно сужены в процессе проведенной реформы. Так, после Второй мировой войны за органами местного самоуправления были закреплены полномочия по финансированию социальных услуг, транспорта, образования, жилищно-коммунального хозяйства. В настоящее время из местных бюджетов финансируется всего 36 % всех государственных расходов Великобритании<sup>4</sup>.

Доходная база местных бюджетов состоит из двух налогов: национального налога на имущество, используемого в коммерческих целях, и местного налога на имущество, используемого физическими лицами для проживания. При этом первый налог не является местным налогом, а его ставка, база и порядок уплаты установлены центральным правительством.

Система межбюджетного выравнивания Великобритании достаточно сложна и различна в разных составных частях страны. Существует два основных вида финансовой поддержки - блок-гранты (которые в Англии и Уэльсе называются грантами для увеличения доходов) и гранты на специальные цели<sup>5</sup>.

Местные органы власти по закону не имеют права привлекать заемные средства для финансирования расходов текущего характера. При этом на капитальные нужды местные бюджеты вправе осуществлять заимствования только напрямую у коммерческих банков или через специальный орган - Государственный комитет по заимствованиям (Public Work Loans Board).

Таким образом, роль местных органов власти и местных бюджетов в Великобритании в большой степени сведена к обеспечению эффективного рас-

пределения заранее установленного центральным правительством объема финансовых ресурсов. Расходование средств на местном уровне по некоторым статьям (включая часть расходов на образование и жилищно-коммунальное хозяйство) контролируется ассоциациями частного характера - агентствами по расходованию средств, которые финансируются и контролируются центральным правительством.

Италия является унитарным государством с четырьмя уровнями системы государственной власти (центральные, региональные органы власти, органы власти провинций и муниципалитетов). Административно Италия делится на 20 регионов, 99 провинций, 8100 муниципальных образований и 212 местных единиц здравоохранения (*Local Health Units*).

Расходные обязательства уровней бюджетной системы Италии распределяются следующим образом. На бюджетах регионов лежит обязанность по финансированию услуг медицинских учреждений, планирования градостроительства, водоснабжения, а также дорожного строительства и внутрирегионального пассажирского транспорта. При этом в законодательстве особо оговорена возможность передачи части расходных полномочий органами власти регионов на нижестоящие уровни бюджетной системы, что обычно и происходит, особенно в случаях, связанных с финансированием жилищно-коммунального хозяйства или общественных работ. Бюджеты провинций несут расходы по финансированию строительства и содержанию государственных автомобильных дорог регионального значения, финансированию водного и горного транспорта, мероприятий по защите окружающей среды и образовательных учреждений и культурных заведений регионального значения (местные университеты, музеи, театры и т.п.)<sup>6</sup>.

Основными статьями расходов бюджетов муниципалитетов являются: содержание местных подразделений полиции, системы социального обеспечения; строительство и содержание зданий для органов юстиции и образовательных учреждений; строительство, ремонт и уборка муниципальных улиц и дорог; обеспечение населения муниципалитета газом и электроэнергией.

Основными доходными источниками региональных и местных бюджетов служат налоговые поступления, целевые и нецелевые гранты бюджетов вышестоящего уровня и заемные средства.

Также было решено, что в доходы региональных бюджетов будут зачисляться поступления целевого налога на здравоохранение, который взимается

с фонда оплаты труда и с доходов физических лиц, причем региональным органам власти были переданы права по изменению ставок этого налога.

Регионам разрешено привлекать займы только для целей финансирования расходов капитального характера при условии, что объем заимствований с учетом обслуживания долга не должен превышать 25 % собственных доходов бюджета. Источниками заимствований для регионов служат как коммерческие банки, так и Депозитный и ссудный фонд, средства которого выделяются на возвратной и платной основе. Важной особенностью итальянской бюджетной системы является то, что центральное правительство несет ответственность по задолженности субнациональных бюджетов, которая погашается путем проведения периодических клиринговых процедур между бюджетами различных уровней.

Итак, в целом, особенность бюджетных систем федеративных государств состоит, прежде всего, в гораздо большей самостоятельности органов власти субъектов федерации, т.е. второго после центрального правительства уровня власти в стране, в области установления налоговых ставок и введения новых налогов, распределения расходных полномочий и распоряжения средствами собственных бюджетов.

В странах с федеративным устройством расходные обязательства бюджетов субъектов федерации гораздо шире, чем у бюджетов аналогичного уровня в унитарных государствах, для унитарных государств характерно единообразие налогов, платежей и бюджетного процесса на всей территории страны, а в федеративных государствах указанные параметры могут отличаться друг от друга в разных субъектах федерации в зависимости от регионального законодательства.

Проведенный анализ показывает, что теоретически бюджеты нижних уровней в унитарных государствах выступают промежуточными фондами по распределению ресурсов центрального правительства и аккумуляции тех ресурсов, осуществлять администрирование которых на данном уровне представляется наиболее эффективным. В странах с федеративным государственным устройством бюджет каждого уровня является самостоятельным фондом

финансовых ресурсов, мобилизующим и распределяющим свои собственные финансовые ресурсы. При этом бюджеты различного уровня связаны между собой системой межбюджетных отношений, построенной согласно федеральному законодательству. Это подтверждает тот факт, что в унитарных государствах, в противоположность федерациям, центральное правительство несет ответственность по задолженности бюджетов нижестоящих уровней, устанавливает ограничения на объем и сроки заимствований. Также для унитарных государств характерна высокая (более 50 %) доля средств центрального бюджета в доходах бюджетов нижестоящего уровня.

Обзор бюджетных систем показал, что роль и сфера ответственности муниципальных органов власти и их бюджетов примерно одинаковы в государствах с различным устройством. Практически во всех случаях органы власти муниципалитетов несут обязательства по финансированию расходных статей исключительно местного значения, в доходы этих бюджетов зачисляются налоги на имущество и местные лицензионные и регистрационные сборы, а доходная база бюджетов нижнего уровня, как правило, сильно зависит от средств вышестоящих бюджетов.

<sup>1</sup> Принцип - это основополагающая идея, основное начало чего-либо (Философский словарь. М., 1994). Следовательно, принципы бюджетного федерализма - это основные идеи, на которых строится бюджетная система, которые присущи этой системе и раскрывают ее содержание.

<sup>2</sup> Krelove R., Stotsky J.G., Vehorn C.L. Canada // Fiscal Federalism in Theory and Practice. Papers, prepared by the staff of the IMF. Washington, 2006.

<sup>3</sup> Stotsky J., Sunley E.M. United States // Fiscal Federalism in Theory and Practice - Papers, prepared by the staff of the IMF. Washington, 2005.

<sup>4</sup> Potter B. United Kingdom // Fiscal Federalism in Theory and Practice - Papers, prepared by the staff of the IMF. Washington, 2006.

<sup>5</sup> Councillors Guide to Local Government Finance: 1996 Revised Edition. London, 2004.

<sup>6</sup> Emiliani N., Lugaresi S., Ruggiero E. Italy // Fiscal Federalism in Theory and Practice - Papers, prepared by the staff of the IMF. Washington, 2006.

Поступила в редакцию 05.11.2011 г.