

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 Е.А. Морозова

доктор экономических наук

© 2012 И.С. Шахворостов

Российский университет дружбы народов, г. Москва

E-mail: shahvorostov@rambler.ru

Проводится анализ моделей межбюджетных отношений зарубежных стран с различным организационно-правовым устройством, выявляются их преимущества и недостатки, возможность их применения в России.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетно-налоговая система, ресурсы, модели бюджетного федерализма, межбюджетные трансферты, бюджетная система.

Отношения между органами власти разного уровня в бюджетной системе существуют в любом государстве вследствие наличия административно-территориального деления. Однако складываться они могут на основе разных принципов в зависимости от типа государственного устройства. Пожалуй, во всем мире не найдется страны, в которой не возникали бы проблемы в установлении межбюджетных взаимоотношений между центром и территориями, а также внутри самих территорий. Межбюджетные отношения характеризуют различные аспекты финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности территориальных образований.

Чем больше государство, чем разнообразнее условия его существования, тем актуальнее задача сбалансирования бюджетных интересов центра и территорий. И в России, и за рубежом большое значение имеют вопросы распределения компетенций между органами управления различных уровней, причем особое внимание уделяется местным органам самоуправления, формированию надежной и стабильной доходной базы местных бюджетов, выравниванию доходов муниципальных образований, а также условиям и механизмам предоставления межбюджетных трансфертов¹.

Мировой опыт демонстрирует отсутствие идеальной для всех стран модели межбюджетных отношений в силу огромного влияния политики и исторических традиций на бюджетно-налоговую систему разных стран. Фискальная, или налоговая, составляющая межбюджетных отношений зависит от типа налоговой системы стра-

ны и порядка распределения налогов по уровням бюджетной системы².

Модели межбюджетных отношений значительно отличаются друг от друга. Их отличие связано со спецификой построения бюджетной системы каждой страны и формами прохождения денежных средств между ее уровнями. Так, в одних странах средства могут передаваться из федерального бюджета в местные через субнациональные бюджеты. В этом случае субфедеральные бюджеты не играют никакой существенной роли в распределении средств, выступая лишь посредником, передавая средства из рук в руки. Примером такого распределения средств по уровням бюджетной системы являются США. В других странах федеральный бюджет имеет право перечислить средства только в субфедеральные бюджеты, которые впоследствии будут распределять их в соответствующие местные бюджеты³.

Большинство авторов сходятся в том, что любая модель бюджетного федерализма основывается на следующих составляющих:

- на четком разграничении бюджетной ответственности и полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти;
- наделении каждого уровня власти доходными источниками, достаточными для реализации этих полномочий;
- применении механизма трансфертов с целью сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов нижестоящих бюджетов с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны определенный стандарт государственных услуг⁴.

Некоторыми авторами предлагается разделить модели организации межбюджетных отношений в зарубежных странах на два типа: децентрализованные и кооперативные⁵.

Децентрализованные модели характеризуются следующими основными чертами:

1) в разграничении расходных полномочий между различными уровнями власти ведущая роль отводится центральному правительству. Так, из трех главных функций государственных органов власти и управления - макроэкономической стабилизации, перераспределения национального дохода и производства государственных товаров и услуг - первые две относятся к сфере деятельности центрального правительства, а третья делится между тремя уровнями власти;

2) наделение разных уровней власти полномочиями в сфере налогообложения происходит в соответствии с указанным распределением функций;

3) присутствует высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей. Самостоятельность субфедеральных бюджетов определяется наличием у них прав совместного (федерально-регионального) использования налоговых баз, а также возможностью вводить любые налоги, не нарушающие межрегиональную и внешнюю торговлю государства. Проблема преодоления горизонтального дисбаланса решается путем предоставления целевых грантов.

Ярким примером децентрализованной модели служит американский вариант бюджетного федерализма. К этому типу также можно отнести организацию межбюджетных отношений в Канаде.

Кооперативная модель обладает следующими особенностями:

1) более широкое участие региональных властей в перераспределении национального дохода и макроэкономической стабилизации, что приводит к более тесному сотрудничеству в сфере межбюджетных отношений центрального и регионального уровней власти;

2) увеличение доли региональных властей в системе распределения налоговых доходов, в том числе и национальных;

3) высокая степень централизации управления региональными государственными финансами со стороны центрального правительства и ограничение самостоятельности региональных властей.

Кооперативная модель бюджетного федерализма получила более широкое распространение. Ее используют многие европейские государства и, прежде всего, скандинавские страны, а также Германия и Швейцария. Сюда же можно отнести и Российскую Федерацию.

Важную роль в данной модели играют трансферты, к которым относят разные формы межбюджетного регулирования. Объем трансфертов в бюджетах регионов федеративных государств составлял от 4 % ВВП в Австрии, 4,3 % в Германии, 5,1 % в Швейцарии, 5,6 % в США до 8 % ВВП в Канаде и Австралии. Их доля в совокупных поступлениях территориальных бюджетов в странах ОЭСР довольно высока и составляла в начале 1990-х гг. около 40 %, в том числе в англосаксонских странах - 36 %, в скандинавских - 34 %, в федеративных европейских странах - 24 %, в других западноевропейских странах (Греция, Бельгия, Франция, Италия, Испания, Португалия, Нидерланды) - 63,2 %⁶.

Большинство авторов, анализируя межбюджетные отношения за рубежом, рассматривают их через призму бюджетного выравнивания, выделяя четыре основные модели: германскую, американскую, канадскую и редко рассматриваемую в экономических исследованиях, но имеющую право на существование модель межбюджетных отношений, сложившуюся в унитарных государствах⁷.

Германская модель ориентируется на выравнивание налогового потенциала федеральных земель как основного фактора сглаживания горизонтальных бюджетно-налоговых диспропорций. Данная модель финансового выравнивания реализуется посредством следующих инструментов: перераспределения поступлений НДС и предоставления, как правило, только целевых трансфертов.

Межбюджетные отношения базируются на "общих" налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями, при этом осуществляется их частичное перераспределение так, чтобы сократить разрыв между "богатыми" и "бедными" землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Уникальность немецкой модели заключается в эффективности применения данных инструментов.

Для американской модели бюджетного выравнивания характерна высокая децентрализация бюджетной системы, основанная на четком разграничении бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти, включая разграничение налоговых источников. Субъекты межбюджетных отношений обладают широкой финансовой самостоятельностью, дающей им право устанавливать так называемые “свои” налоги. Такая модель организации межбюджетных отношений в литературе часто описывается как “один налог - один бюджет”. В результате возрастает ответственность каждого уровня власти, и особенно местного, за обеспечение населения необходимым набором государственных услуг.

Широко распространенной является канадская модель (реализуется в Канаде, Швейцарии, Австрии), использующая одновременно элементы германской и американской моделей. Она основывается на применении нецелевых выравнивающих трансфертов, а также целевых грантов. Выравнивающие трансферты обеспечивают каждому субъекту средний уровень бюджетного дохода при условии применения средних ставок по каждому из доходных источников, участвующих в финансовом выравнивании, что должно гарантировать стандартный уровень расходов во всех субъектах. В качестве основного критерия для предоставления выравнивающих трансфертов принимается показатель численности населения.

Четвертая модель организации межбюджетных отношений характерна для унитарных государств. Примером являются Япония, Швеция, Дания и другие страны, активно применяющие схемы финансового выравнивания в отношениях между центром и муниципалитетами. Выравнивающие трансферты в этой модели определяются как разница между базисными финансовыми потребностями и базисными финансовыми доходами, причем они не связаны с фактическим исполнением территориальных бюджетов. Так, в Японии в основе расчета выравнивающих трансфертов лежит расчет бюджета стандартной территории. Выделяют основные категории деятельности местных органов власти. Для каждой категории расходов определяются удельные издержки. На основании устанавливаемых удельных издержек определяются финансовые потребности стандартной территории. Затем финансовые потребности стандартной территории корректи-

руются на специальные коэффициенты модификации⁸.

Рассмотренные подходы организации межбюджетных отношений дублируют друг друга. Авторы, занимающиеся изучением данного вопроса, используют свои собственные характеристики, по сути обозначающие одно и то же.

Несмотря на имеющееся в мире большое многообразие моделей межбюджетных отношений, идеальной модели не существует. Каждая страна выбирает в различных моделях именно те элементы, которые в конкретных специфических условиях могут дать наибольший эффект. И при этом следует исходить, прежде всего, из существующей в этой стране политической и экономической ситуации, общего уровня развития в ней народного хозяйства.

Мировая практика сталкивается с проблемой разграничения полномочий в течение тысячелетий, с момента децентрализации власти, ее территориального и функционального разделения. Существует несколько относительно типичных моделей разграничения предметов ведения и полномочий:

1) установление перечня исключительных полномочий, закрепленных за федерацией, все остальные полномочия достаются штатам, землям. Эта модель провозглашена конституциями таких стран, как США, Франция, Швеция, Австралия, Мексика, Югославия;

2) установление двух исчерпывающих групп полномочий - исключительно федеральных и исключительно субфедеральных. Данная модель используется в Эфиопии и Аргентине;

3) применение трех исчерпывающих перечней полномочий: федерации, субъектов федерации и совместных полномочий. Ярким примером использования данной модели разграничения предметов ведения и полномочий является Индия (за федерацией закреплено 97 пунктов, за штатами - 66, в совместном ведении предусмотрено 47 пунктов). Примером также может служить и Канада;

4) установление исчерпывающего перечня полномочий федерации и совместных полномочий федерации и ее субъектов. Причем, закрепление собственных полномочий субъектов федерации исходит из “остаточного принципа”. Эта модель характерна для России, Германии, Австрии, Швейцарии, Бразилии и других стран⁹.

Эффективная модель организации межбюджетных отношений должна основываться на чет-

ком разграничении как расходных, так и доходных полномочий, на наделении всех уровней власти достаточными источниками доходов для реализации возложенных на них функций.

На формирование доходной базы местного самоуправления оказывает огромное влияние бюджетное регулирование. В целях его совершенствования важно рассмотреть инструменты бюджетного регулирования, используемые зарубежными странами. Прямое заимствование зарубежного опыта здесь практически невозможно из-за множества индивидуальных особенностей стран. Однако существуют некоторые общие принципы и конкретные механизмы выравнивания территориального развития, которые можно адаптировать и эффективно использовать в разных странах.

К инструментам бюджетного регулирования местных бюджетов в РФ, как уже было отмечено, относят: нормативные отчисления от регулирующих доходов; предоставление межбюджетных трансфертов в виде дотаций, субвенций, субсидий, в том числе дотаций, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований¹⁰.

В зарубежных странах используется несколько иная терминология и классификация инструментов регулирования доходов бюджетов, но это не уменьшает необходимость изучения теории и практики межбюджетных отношений в зарубежных странах.

В США через субсидии, субвенции и дотации правительство может активно влиять на социально-экономическое развитие муниципальных образований. Межбюджетное выравнивание в США представлено сложной системой бюджетных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней.

В Германии, несмотря на хорошо развитую систему долевого налога, межбюджетные трансферты общинам в виде субсидий имеют немаловажное значение, поскольку мощная система выравнивания бюджетной обеспеченности за счет «солидарных» налогов (где большое значение имеет система перераспределения НДС) используется в основном в отношении земель. Для местных правительств поступления от налогов и иных источников не достаточны, чтобы в полной мере осуществлять ряд программ. Поэтому они находятся в зависимости от субсидий, предоставляемых землями. Некоторые субсидии (как и в США) выделяются под конкретные цели, а неко-

торыми можно свободно распоряжаться. Подобная схема выравнивания бюджетно-налоговых ресурсов на местном уровне имеет целью сократить неравенство общин внутри каждой земли, поскольку у одних большие налоговые поступления, а у других - недостаточные для финансирования расходных обязательств общин¹¹.

Сложившаяся в ФРГ бюджетная система предполагает, что внутри каждого субъекта федерации существует собственная методика перераспределения ресурсов между бюджетами муниципальных образований. Обычно при составлении таких методик органы власти земель исходят, в первую очередь, из расходных обязательств муниципалитетов.

Основной целью перераспределительной политики в Канаде является обеспечение минимальных национальных стандартов. В Канаде межбюджетные трансферты предоставляются нижестоящим бюджетам в виде целевых и нецелевых трансфертов. Существует три основных направления вертикального перераспределения бюджетных средств: нецелевые трансферты для выравнивания бюджетных доходов, трансферты в рамках финансирования утвержденных программ и финансовая помощь в рамках плана финансовой поддержки.

Франция является унитарным государством и отличается высокой степенью централизации. Во Франции используются государственные субсидии и дотации в целях выравнивания доходов местных бюджетов. При расчете размера ряда основных дотаций используются налоговый потенциал и налоговая нагрузка¹².

Таким образом, можно отметить, что в федеративных странах присутствует большая самостоятельность субъектов федерации в бюджетно-налоговой сфере, чем в ряде унитарных стран, хотя процессы децентрализации государственного управления все более их сближают.

Зарубежный опыт организации межбюджетных отношений далеко не бесспорен с точки зрения его простого заимствования. Использование тех или иных способов и форм бюджетного регулирования зависит, прежде всего, от социально-экономического положения каждой страны и от характера происходящих в ней перемен.

Однако следует заметить, что, несмотря на предпринятые меры в области реформирования межбюджетных отношений, до сих пор нерешенным остается ряд проблем, характеризующих

состояние межбюджетных отношений в России в настоящее время.

Во-первых, не реализована целевая установка выравнивания территориальных условий на практике и, как свидетельствуют результаты исследований, проводимых отечественными и зарубежными учеными, усилились региональные различия, сопровождающиеся неравномерным спадом регионального развития¹³.

Во-вторых, результаты проведенного исследования диагностики публичных финансов в РФ позволяют выявить: неравномерность распределения средств из федерального бюджета в зависимости от статуса субъекта (области, республики, автономные округа, края, города федерального назначения), имманентную проявлению правовой асимметрии, которая, в свою очередь, обуславливает бюджетную асимметрию; тенденцию укоренения усиления тренда вертикального финансового дисбаланса государственных финансов: роста профицита федерального бюджета, сопровождаемого тенденцией увеличения дефицита бюджетов субъектов Федерации.

Третья проблема межбюджетных отношений в РФ видится в несовершенстве объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов, которое, в свою очередь, усугубляется, несмотря на провозглашение на федеральном уровне, отсутствием разработанной системы государственных минимальных социальных стандартов, адаптированных к региональным условиям субъектов РФ, сопровождаемым незавершенностью процесса деволюции.

И в-четвертых, специфичность российских условий (масштабность территории, количество субъектов РФ (регионов), тип экономической системы, факторы и острота региональных различий) требует к ним адаптации механизмов формирования моделей межбюджетных отношений,

разработанных в мировой науке и апробированных на практике в развитых странах.

Как показывает практика, региональные различия - это проблема, с которой сталкиваются на протяжении всего эволюционного становления экономических систем многие страны вне зависимости от типа государственного устройства и результатов экономического развития, такие как Россия, США, Германия, Великобритания, Бельгия, ЮАР и др.¹⁴

¹ Бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособие для вузов. 4-е изд. / под ред. О. Врублевской, М. Романовского. СПб., 2008.

² Балтина А.М. Финансовые системы зарубежных стран : учеб. пособие. М., 2007.

³ См.: Современный федерализм: сравнительный анализ : учеб. пособие / М.Г. Миронюк ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. М., 2008; Швецов А.В. Методика определения дотационной составляющей бюджета региона // Экон. науки. 2012. № 1.

⁴ Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма : науч. изд. М., 2008.

⁵ Зарубежный опыт новаций в межбюджетных отношениях : сб. науч. ст. / под ред. В.В. Климанова. М., 2009.

⁶ Современный федерализм...

⁷ Дейкин А. А как у них? Межбюджетные отношения за рубежом // Рос. Федерация сегодня. 2008. № 3.

⁸ Горбунов Е.А., Левин А.Г., Орехов Н.А. Математические методы и модели в экономике : учеб. пособие для вузов. М., 2006.

⁹ Ермасова И.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и зарубежных странах : учеб. пособие. М., 2008.

¹⁰ Баранов Л.Г. Бюджетный процесс в РФ : учеб. пособие. М., 2009.

¹¹ Балтина А.М. Указ. соч.

¹² Там же.

¹³ Калининкова И.О. Управление социально-экономическим потенциалом региона : учеб. пособие. СПб., 2009.

¹⁴ Балтина А.М. Указ. соч.

Поступила в редакцию 04.05.2012 г.