

УДК 32.001

**МЕТОДЫ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ
ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИЙ
(СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)**

М.Х. Фарукишин

Аннотация

Статья посвящена сравнительному исследованию методов горизонтального и вертикального выравнивания финансовой обеспеченности субъектов федераций в Бельгии, России, ФРГ и Швейцарии. Показана объективная необходимость такого выравнивания и особенности методов, применяемых в разных федерациях. Общей чертой является требование соответствия финансовой обеспеченности субъектов федераций объему выполняемых ими функций.

Международная практика федерализма убедительно свидетельствует о том, что подлинно федеративное устройство немислимо без четкого разграничения финансовых ресурсов между федеральной властью и субъектами федерации. Его необходимость обусловлена различием функций, выполняемых властями разного уровня – федерального, регионального и местного. Кроме того, свойственная природе федеративного государства относительная самостоятельность субъектов федерации требует подкрепления ее высокой самостоятельностью в доходных и расходных полномочиях.

Однако перманентный недостаток финансовых ресурсов, который испытывает по существу каждая федерация, а также несправедливое распределение их могут вызвать и вызывают напряженность в отношениях между федеральным центром и субъектами федерации и в отношениях между самими субъектами, одни из которых выступают донорами, а другие – реципиентами бюджетных средств. Нередко субъекты-доноры выражают недовольство перераспределением финансовых ресурсов в пользу субъектов с недостаточным экономическим потенциалом и слабой налоговой базой, обвиняя при этом субъекты-реципиенты в иждивенчестве.

Не будет преувеличением сказать, что налоговая и бюджетная сфера являются наиболее конфликтогенными областями в федеративных отношениях. Так, по замечанию одного немецкого автора, в ФРГ способ совместного принятия решений федеральным правительством и правительствами земель «действует хорошо и гладко до тех пор, пока оба уровня правительства проводят схожую политику, до тех пор, пока доходы растут и главный вопрос заключается в том, как их потратить, а не как сэкономить деньги налогоплательщиков. Однако когда денег становится недостаточно, правительство каждого уровня стара-

ется разрешить свои проблемы за счет другого. Федеральное правительство часто пытается переложить бремя расходов на земли. Со своей стороны, земли требуют компенсации, когда их просят принять решения, в которых заинтересовано федеральное правительство»¹.

Для России, встающей на путь создания демократической федеративной системы, проблема устойчивого и справедливого распределения финансовых ресурсов между федеральным центром и субъектами Федерации является более чем актуальной. «Межбюджетные отношения, – заявил Президент Российской Федерации на состоявшемся 7 июня 2006 г. заседании президиума Государственного Совета РФ, – это фундамент, сама основа слаженной и консолидированной работы всей власти». Собственно, это подчеркивали и зарубежные исследователи еще в начале 1990-х годов, указывая на то, что «в России и других странах с переходной экономикой, конструкция фискального федерализма является решающей, так как она может повлиять на большинство ключевых целей реформы, включая макроэкономическую стабилизацию, создание эффективной системы безопасности, развитие частного сектора и государственное строительство»².

Одним из принципиальных аспектов межбюджетных отношений является общая для всех федераций проблема – выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов федераций. Ее значение определяется, с одной стороны, необходимостью обеспечить примерно равные условия жизни для всех граждан независимо от места их постоянного жительства или пребывания на территории данного государства, с другой – необходимостью снизить иждивенческие настроения отдельных субъектов федерации и усилить их мотивацию к развитию собственной налоговой базы.

В системе федеративных межбюджетных отношений как в России, так и в зарубежных федерациях практически всегда имеют место два противоречия. Поскольку самые главные налоги, как правило, поступают в федеральный бюджет, а растущие расходы ложатся на плечи региональных и местных властей, часто возникает так называемый вертикальный дисбаланс, или, иными словами, бюджетный дефицит. Например, в ФРГ, как отмечается в литературе, «все больше и больше имеет место федеральное законодательство, которое земли должны осуществлять за свой счет»³. Субъекты федерации оказываются не в состоянии покрывать свои предписываемые законом расходы за счет собственных доходов, которые в ряде случаев значительно меньше половины доходов, собираемых в государственную казну (см. табл. 1). В таких случаях они испытывают потребность в финансовой помощи со стороны федеральной власти. Таким образом, вертикальный дисбаланс – это такое состояние финансовой обеспеченности субъекта федерации, при котором он не может покрыть собственные объективно необходимые на данный момент расходы за счет собственных доходов, что, как правило, связано с недостаточной налоговой базой.

¹ *Renzsch W.* Why is there no Competitive Federalism in Germany? // *Reforming Governance: Lessons from United States of America and the Federal Republic of Germany.* – N. Y.: PALGRAVE, 2001. – P. 215.

² *Wallich Chr.* Making-or Breaking – Russia // *Russia and Challenge of Fiscal Federalism.* – Washington, D. C.: The World Bank, 1994. – P. 241.

³ *Karpen U.* Viewpoint: Ten proposals for financial reform in Germany // *Federations. Special Triple issue: Themes of the International Conference on Federalism.* – 2000. – P. 43.

Табл. 1

Доля субъектов федераций в общенациональных доходах федеративного государства, %

Австралия	США	Бельгия	Россия	ФРГ	Канада	Швейцария
31	33	33	41.1	50	54	63

Источник: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Аналитический вестник. – 2006. – № 23 (311). – С. 7; Fiscal Balance and Fiscal Relations between Governments in Canada. Intergovernmental Affairs, Privy Council Office. – 2002, May. – P. 5.

Вертикальный дисбаланс может иметь большие неблагоприятные последствия для общества. С ним связаны дублирование и частичное совпадение функций властей различного уровня в предоставлении услуг, излишняя обусловленность предоставления федеральных трансфертов, помехи на пути налоговой реформы, замедление микроэкономических реформ, снижение подотчетности субнациональных правительств перед своим электоратом. Неслучайно в ряде федеративных государств (Канаде, ФРГ, Швейцарии, Российской Федерации) ставится задача осуществить реформу межбюджетных отношений, в том числе для решения проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федераций.

Другое противоречие связано с тем, что регионы имеют разные доходы и испытывают в разной степени социальное давление в пользу тех или иных расходов. В результате в одних субъектах федерации объективно обоснованные расходы превышают собственные доходы, в то время как в других – имеет место обратное явление: доходы соответствуют или превышают расходы. Для покрытия бюджетного дефицита отстающие регионы остро нуждаются в федеральной финансовой помощи. Остальные субъекты федерации покрывают свои расходы за счет собственных доходов. Такие регионы не испытывают бюджетного дефицита, их отчисления в федеральный бюджет превышают то, что они из него получают. Разная бюджетная обеспеченность субъектов федерации порождает так называемый горизонтальный дисбаланс.

В целях устранения вертикального и горизонтального дисбалансов федеративные государства используют разные способы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации. Для России, не имеющей достаточного опыта в разработке постоянно действующего механизма финансового выравнивания, определенный интерес представляют применяемые в зарубежных федерациях системы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федераций.

При этом следует сразу оговориться, что, по существу, для всех федераций проблема выравнивания является весьма болезненной и трудно решаемой проблемой, поскольку исторически сложилось так, что во всех федеративных государствах члены федерации не равны по своему экономическому потенциалу, доле ВРП на душу населения, средним душевым доходам, в обеспеченности инфраструктурой, социальными учреждениями и услугами и т. д. Так, в Российской Федерации бюджетные расходы на душу населения варьируются по разным субъектам Федерации на здравоохранение более чем в 6 раз, на соци-

альное обеспечение – в 15 раз, на образование – более чем в 5 раз¹. В Федеративной Республике Германии различие в численности населения земель варьируются от 666 тыс. в Бремене до 18 млн. в Северной Рейн-Вестфалии; по площади территории – от более чем 70 тыс. кв. км в Баварии до 404 кв. км. в Бремене; по плотности населения – от 3800 человек на один кв. км в Берлине до 1649 человек на один кв. км в Бремене. Существенно различаются земли, особенно западные от восточных, по экономической мощи².

Резкие региональные различия могут вызвать неблагоприятные политические, социальные и экономические последствия. Например, большие различия в уровне собираемых налогов могут вызвать отток трудовых ресурсов и капитала из регионов с более высокими налогами в регионы, где налогообложение является более мягким. Различия в уровне бюджетной обеспеченности создают неодинаковые условия для предоставления населению социальных услуг, что может вызвать недовольство той части населения, которое проживает в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью. Вследствие этого указанные региональные различия представляют потенциальную опасность для стабильности федеративного государства. И поэтому выравнивание финансовой обеспеченности субъектов федерации составляет одну из самых актуальных задач в сфере межбюджетных отношений.

Ни одна федерация не оставляет вопрос о выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов без соответствующего регулирования, но применяет при этом свои, нередко специфические методы. Рассмотрим их на примере наиболее развитых, ведущих федераций Западной Европы (Бельгии, ФРГ и Швейцарии), а также Российской Федерации.

Специфика выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов в Бельгийской федерации определяется двумя главными особенностями этой федерации, а именно: наличием двух сильно отличающихся один от другого видов субъектов – регионов и коммун, которые имеют разные источники и объемы финансирования, а также биполярной природой федерации, состоящей из двух этнолингвистических частей: франкоязычной и говорящей на голландском языке, при этом федеральный центр по существу не участвует в игре в качестве третьего партнера. Биполярный характер федерации определяет то, что в ее основе лежит компромисс. Это означает, что институциональные решения в целом и финансовые решения, в частности, не являются результатом четкого выбора определенной модели, а представляют собой достигнутый путем переговоров компромисс³.

В сфере налогового обложения только регионы пользуются некоторой (ограниченной) автономией, коммуны не обладают ею вообще. Объясняется это тем, что коммуны определяются на персональной, а не территориальной осно-

¹ См.: Миронова Т.А. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации в контексте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» // Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006. – № 23 (311).

² См.: Farber G. Structural Revision of the German Landers – Administrative Costs and Ambiguous Fiscal Equalization Effects // Paper for Presentation at XVIII World Congress of the IPSA, Quebec, Canada, August 1–6, 2000. – P. 4.

³ См.: Verdonck M., Deschouwer K. Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium // Regional and Federal Studies. – 2003. – V. 13, No. 4. – P. 94.

ве, как регионы¹. Соответственно, для коммун источником финансирования являются перечисления из федерального бюджета. Две трети средств они получают из поступлений по налогу на добавочную стоимость и почти одну четверть – из поступлений по личному подоходному налогу. А всего поступления от этих двух налогов составляют почти 95% расходов коммун. И в то время как финансовые ресурсы, передаваемые регионам, устанавливаются для того, чтобы увеличиваться в соответствии с темпами экономического роста и потребительскими ценами, ресурсы для коммун привязываются к индексу цен. Нынешняя финансовая система Бельгийской федерации, как отмечается в научных источниках, скроена меньше по соображениям экономической рациональности, чем в соответствии со специфическими характеристиками Бельгийской федерации: биполярной, центробежной и асимметричной².

Эти характеристики Бельгийской федерации оказывают значительное влияние на политику распределения финансовых ресурсов и финансового выравнивания в бельгийской федерации. Указанное влияние заключается, во-первых, в том, что это политика есть предмет деятельности только федеральной власти. Во-вторых, доходы от налога на добавленную стоимость и личного подоходного налога не распределяются на основе принципа происхождения (т. е. территории, на которой они собраны). Например, в соответствии с фискальной реформой 2001 г. доля Фландрии сопоставима с ее демографическими достижениями (расчеты делаются на душу населения), но не с ее вкладом в соответствующий налоговый ресурс (т. е. не в соответствии с принципом территориального происхождения налога). Поскольку в настоящее время экономически наиболее сильной частью федерации является Фландрия, то на ее территории собирается большая часть налогов. В результате, как указывают бельгийские специалисты, оказывается, что «федеральные» деньги поступают в большей части из Фландрии, а перераспределение в итоге означает, что деньги из Фландрии идут в два других региона³. И это составляет основу постоянного латентного конфликта интересов. В-третьих, источники и объемы финансирования коммун и регионов не совпадают.

После фискальной реформы 2001 г. фонды, передаваемые коммуна, включают три ключевых компонента: федеральные трансферты (трансферт части доходов от налога на добавленную стоимость и трансферт поступлений от личного подоходного налога); компенсация за прежний налог (радиотелефонный сбор) и федеральное финансирование, касающееся иностранных студентов.

Трансферт от федерального налога на добавленную стоимость и трансферт от личного подоходного налога исчисляются по разным методикам. Первый из них исчисляется в три этапа. На первом этапе общая сумма, предназначенная для распределения по коммуна, исчисляется каждый год, исходя из суммы трансферта, зафиксированного в 1989 г., и ежегодных изменений с учетом роста индекса потребительских цен. В соответствии с последней фискальной ре-

¹ См.: Swenden W. *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*. – N. Y: PALGRAVE MACMILLAN, 2006. – P. 130.

² См.: Verdonck M., Deschouwer K. *Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium...* – P. 97.

³ См.: Ibid. – P. 94.

формой коммуны должны были получить 198 млн. евро в 2002 г., 149 млн. – в 2003 г., 149 млн. – в 2004 г., 372 млн. – в 2005 г. и 124 млн. – в 2006 г.

На втором этапе общая сумма, предназначенная для коммун, уточняется с учетом демографических изменений среди учащихся школ с целью сокращения финансирования коммун, когда необходимые затраты падают вместе с падением числа детей школьного возраста (коммуны в основном ответственны за образование).

На заключительном этапе общая сумма распределяется между франкоязычной и фламандской коммунами в соответствии с критерием, действующим с 2002 года. Фонды, исчисленные на основе зафиксированного в 1989 г. трансферта от налога на добавленную собственность с учетом последующей инфляции, распределяются в соответствии с критерием численности учащихся школ.

При этом не существует явно выраженного механизма солидарности или выравнивания. Более того, вместо базового распределительного критерия, основанного исключительно на потребностях, часть трансферта от налога на добавленную стоимость отныне будет распределяться в соответствии со способностью коммун собирать налоги (т. е. части общегельгийских налоговых доходов, собранных на территории каждой коммуны).

В процесс трансферта от личного подоходного налога фискальная реформа не внесла изменений. Этот трансферт делится между двумя коммунами в соответствии с принципом происхождения налога. Иначе говоря, каждая коммуна получает пропорциональную часть доходов от федерального личного подоходного налога, собранного на территории коммуны.

Вторым главным источником финансирования коммун был радиотелевизионный налог, который собирался федеральным правительством и затем полностью передавался коммунаам. Этот налог был полностью отменен как источник доходов коммун в 2001 г. Он стал региональным налогом. В качестве компенсации коммуны получают трансферт от регионов.

Наконец, третий источник финансирования коммун – это ежегодный вклад федерального правительства в стоимость университетского образования, которое предоставляют коммуны иностранным студентам. Сумма, определенная для каждой коммуны в 1989 г., является базовой. Каждый год в нее могут вноситься изменения с учетом изменений индекса потребительских цен.

По-иному происходит финансирование расходных полномочий регионов. Реформа 2001 г. оставила без изменений три источника региональных финансов: трансферт отчислений от личного подоходного налога, трансферт на выравнивание и грант на специфические цели. Первый источник мало чем отличается от такого же трансферта коммунаам. За основу берется общая сумма, определенная в 1989 г., затем ежегодно учитываются изменения в соответствии с изменениями индекса потребительских цен и ростом валового национального дохода. Полученная в результате сумма распределяется между регионами в пропорции, в которой доходы от федерального личного подоходного налога собраны в каждом из регионов при соблюдении принципа горизонтального бюджетного нейтралитета.

Эквализационный трансферт, или трансферт на выравнивание, распределяется среди регионов, в которых доходы от личного подоходного налога в рас-

чете на душу населения ниже, чем в среднем по стране. Сумма, предоставляемая каждому такому региону, эквивалентна определенной еще в 1988 г. сумме в 468 бельгийских франков, с тех пор индексированной и умноженной на а) число жителей региона и б) процентную разницу между доходами от личного подоходного налога в расчете на душу населения в регионе и таким же показателем в среднем по стране (при условии, что эта разница отрицательная). Здесь наибольшую выгоду получает Валлония. Например, в 2003 г. эквализационные платежи составили 13.6% Валлонского регионального бюджета.

Грант, предоставляемый на специфические цели, – это закрытый, требующий взаимного участия со стороны регионов грант, выделяемый федеральным правительством регионам. Это компенсация за каждого безработного, которому регион предоставляет работу, и она должна быть равна сумме выплат по безработице, которую экономит федеральное правительство, так как ему больше не нужно производить эти выплаты. В действительности грант всегда достигал верхней границы, установленной федеральным бюджетом¹.

Несмотря на относительную самостоятельность коммун и регионов в расходовании собственных средств, региональные правительства не могут широко заниматься расходованием финансовых ресурсов при наличии бюджетного дефицита, т. е. дефицитным расходованием. Политика заимствований контролируется в Бельгии Высшим Советом финансов, который устанавливает цели, а также лимиты для регионального расходования средств при дефиците. Более того, региональные правительства должны получить согласие федерального правительства, если они хотят превысить верхнюю границу расходов при дефиците.

Таким образом, в бельгийской федерации механизмы фискального выравнивания, которые отчетливо связаны с финансированием коммун и регионов, относительно невелики. Выравнивание финансовой обеспеченности субъектов федерации лежит на ответственности федеральной власти, особо проводится только в отношении регионов на основе специального трансферта на выравнивание. Самый существенный механизм фискального выравнивания осуществляется в форме выплат на социальное обеспечение и охрану здоровья (последнее не относится к превентивному здравоохранению). Политика в данной области полностью контролируется федеральным правительством².

В рамках швейцарского федерализма совместными усилиями федерального правительства и кантонов были разработаны предложения, названные «Перепланированием выравнивающих выплат и функций между Федеральным правительством и кантонами».

В швейцарском плане реформирования бюджетного федерализма обращает на себя внимание прежде всего тот факт, что выравнивание бюджетной обеспеченности кантонов тесно увязывается с распределением предметов ведения и полномочий между двумя уровнями власти – федеральным и кантональным. Во-вторых, разработчики плана провели различие между выравниванием ресурсов и выравниванием бремени платежей, лежащем на конкретном кантоне.

¹ См.: *Verdonck M., Deschouwer K. Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium...* – P. 103–104.

² См.: *Swenden W. Federalism and Regionalism in Western Europe...* – P. 133.

В-третьих, в соответствии с новым планом используется новый индекс ресурсов, при помощи которого измеряется финансовая нагрузка кантона. Используя этот индекс, разработчики сознательно избегают прежний показатель – уровень текущих налогов. В новой схеме предполагается выравнивать также особое бремя кантонов, порожденное в результате их географического положения (горные кантоны), структуры населения или выполнения ими функций в качестве региональных центров (для городов-кантонов). Наконец, введено так называемое «испытательное выравнивание», которым, как предполагается, воспользуются слабые кантоны в течение переходного периода¹.

Швейцарская модель бюджетного выравнивания кантонов демонстрирует некоторые особенности, связанные со спецификой федеративного устройства этого государства. Его главная специфика заключается в значительной децентрализации власти и, соответственно, в довольно широкой автономии кантонов, в том числе в фискальной сфере, о чем свидетельствует довольно высокая доля кантонов (63%) в общенациональных доходах государства.

Казалось бы, эту автономию можно было бы использовать для повышения налогов, идущих в бюджет кантона, тем более что швейцарская федеральная конституция не содержит жестких бюджетных ограничений; кантонам запрещается только заимствовать деньги у центрального банка. С одной стороны, повышение налогов грозило бы одним кантонам бегством людей и капиталов в другие кантоны, где налоговые ставки значительно меньше. С другой стороны, стремление в конкурентной борьбе снизить налоги с целью привлечения на свою территорию квалифицированную рабочую силу и инвестиции может привести к бюджетному дефициту.

Однако столь тревожные последствия не наступают из-за системы мер, применяемых в фискальной сфере кантонов. Против таких последствий в Швейцарии действует специальный механизм компенсации трансфертов иммигрантам из других кантонов. Трансферты индивидам, которые недавно переехали в другой кантон некоторое время оплачиваются регионом, из которого они выехали, и по нормам этого региона. Например, социальная помощь по благосостоянию оплачивается прежним кантоном в течение двух лет. После этого расходы делятся пополам между прежним кантоном и новым кантоном, где проживают иммигранты, на следующие восемь лет. Следовательно, кантоны с высоким уровнем социальной помощи имеют стимул сдерживать людей от перемещений. Примерно такой же механизм существует и в области образования: кантоны, в которых есть университеты, получают от 9500 до 46000 франков в год на одного студента от кантона, где студенты окончили школу². Кроме того, конституции некоторых кантонов требуют иметь сбалансированный бюджет, признавая дефицит только временно в случае рецессии, что не позволяет в пылу конкурентной борьбы бесконечно снижать налоги.

Кроме того, благоприятный налоговый режим в другом кантоне – не единственный фактор, который люди или фирмы принимают во внимание при вы-

¹ См.: *Kloti U.* Reforming Swiss Federalism: who will pay? // *Federations. Special Triple issue: Themes of the International Conference on Federalism.* – 2002. – P. 39.

² *Adamovich I., Hosp G.* Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lesson from Switzerland? // *Publius: The Journal of Federalism.* – 2003. – V. 35, No 1. – P. 12.

боре места жительства. Здоровое состояние кантонального бюджета (и часто соответствующее качество предлагаемых услуг) могут играть одинаково важную роль. Наконец, в большинстве кантонов граждане могут потребовать проведения референдума по фискальным вопросам. Референдум является мощным инструментом ограничения инициатив федерального, кантонального и местного правительств в фискальной сфере. Он может удержать кантональные власти от получения дефицитного бюджета в результате слишком большого сокращения своих налоговых ставок¹.

Другая характерная черта швейцарского федерализма состоит в том, что это так называемый конкурентный тип федерализма, предоставляющий субъектам федерации широкое поле для конкуренции, что имеет ряд позитивных последствий. При конкуренции во взаимоотношениях субъектов федерации создаются более благоприятные условия для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. В силу этого кантональные органы власти должны лучше понимать предпочтения граждан и предприятий, если они хотят предупредить их переезд в другие регионы, которые предлагают лучший пакет налогов и публичных услуг.

Автономия субъектов федерации и конкуренция между ними могут иметь и неблагоприятные последствия в виде возрастания различий в финансовой обеспеченности регионов за счет усиления конкурентоспособных субъектов федерации и отставания более слабых в экономическом и финансовом отношении субъектов. Очень многое зависит от умелой политики региональной власти. Однако, как отмечается в литературе, «в целом швейцарский опыт, по-видимому, дает некоторые доказательства в пользу заявленных позитивных результатов фискального или конкурентного федерализма. В то же время негативные результаты можно смягчить или даже предотвратить. В любом случае можно утверждать, что, по крайней мере, потенциально интенсивная межрегиональная (налоговая) конкуренция не обязательно ведет к крушению системы благосостояния или к неспособности государства предоставить базовые публичные услуги»².

Широкая автономия кантонов, облегчающая их конкуренцию в налоговой сфере, вытекающие отсюда значительные региональные различия в бюджетной обеспеченности субъектов швейцарской федерации в определенной степени уравновешиваются хорошо развитой политикой выравнивания фискального бремени, лежащего на кантонах. Эта политика имеет в Швейцарии свои особенности.

Прежде всего, цель выравнивания вовсе не состоит в том, чтобы уравнивать достижения кантонов в фискальной сфере или обеспечить одинаковый уровень их расходов. Проводимая в Швейцарии политика выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации направлена на то, чтобы обеспечить минимальное качество предоставляемых публичных услуг по всей федерации. Чтобы устранить большие расхождения в обеспеченности регионов налоговыми доходами, используются гранты трех типов³.

¹ См.: Swenden W. Federalism and Regionalism in Western Europe... – P. 122–123.

² Adamovich I., Hosp G. Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lesson from Switzerland?... – P. 11.

³ См.: Swenden W. Federalism and Regionalism in Western Europe... – P. 123.

Гранты первого типа принимают форму условных грантов, предоставляемых федеральной властью кантонам. Эти гранты содержат два трансфертных компонента: минимальный, который является одинаковым для каждого кантона, и переменчивый, который выше для кантонов с относительно меньшей финансовой мощностью, выступающей в виде способности собирать налоги. Эта способность вычисляется на основе четырех критериев: (1) национальный доход на душу населения в каждом из 26 кантонов (как оценка потенциального сбора кантональных налогов); (2) налоговое бремя на душу населения; (3) налоговые доходы кантонов и коммун в расчете на душу населения; (4) оценка требуемых (необходимых) кантональных расходов. Этот последний критерий во многом зависит от плотности населения кантонов и от относительной доли сельскохозяйственных земель в горах и на низменности.

Второй способ выравнивания имеет место тогда, когда распределяется региональная часть разделенных налоговых доходов. В данном случае принимаются во внимание различия в финансовой обеспеченности кантонов. 57% региональной доли прямых федеральных налогов распределяется на основе территориального происхождения налогов. Формула распределения остающихся 43% принимает во внимание расхождения в финансовой обеспеченности кантонов.

Наконец, кантоны при финансовой обеспеченности выше среднего платят выше среднего на федеральные пенсии по возрасту и федеральные пенсии для нетрудоспособных. Кантонам, вклад которых в прямые федеральные налоги составляет меньше 80% от среднего общенационального уровня, разрешается сократить свою долю выплат в некоторые федеральные схемы уплаты пособий семьям.

Из трех описанных способов выравнивания финансовой обеспеченности кантонов самая большая нагрузка падает на второй способ. Третий способ выравнивания можно было бы назвать вкладом кантонов в осуществление федеральных программ социального обеспечения, что также обращает на себя внимание в названных схемах выравнивания, так это отсутствие формы горизонтального выравнивания в собственном смысле этого термина. Оно встречается лишь косвенно, когда кантоны, вклад которых в федеральные схемы был меньше, выигрывают больше с точки зрения получения выше средних выплат по социальному обеспечению¹.

Следовательно, специфика швейцарского подхода к проблеме финансового выравнивания кантонов состоит в наличии хорошо разработанного механизма вертикального выравнивания; в отсутствии специального механизма горизонтального выравнивания, который обычно особенно болезненно воспринимают преуспевающие субъекты федерации; в активном участии федеральной власти в решении данной проблемы. Политика выравнивания бюджетной обеспеченности швейцарских кантонов имеет более косвенный, чем явный, непосредственный характер. Она учитывает как налоговую базу кантона, так и его расходные полномочия.

В ФРГ особенность политики выравнивания бюджетной обеспеченности земель состоит в сочетании вертикального и горизонтального выравнивания.

¹ См.: Swenden W. Federalism and Regionalism in Western Europe... – P. 123–124.

Необходимость самого выравнивания не подвергается сомнению ни политиками, ни учеными. Она вытекает из существенных региональных различий, которые приводят к делению земель на богатые и относительно бедные. Доля доходов из собственных источников в общей сумме поступлений в бюджеты земель и местных органов власти довольно высока (82%), но распределение этих доходов между землями крайне неравномерно. В результате земли с недостаточными финансовыми ресурсами не способны выполнять в полной мере возложенные на них обязанности, и прежде всего – обеспечение примерно равных условий жизни для всех граждан ФРГ независимо от места их проживания.

Преодолению финансового неравенства должна способствовать разработанная и применяемая в ФРГ система вертикального и горизонтального выравнивания. Эта система вызывает значительное напряжение усилий как со стороны всей Федерации, так и со стороны относительно преуспевающих земель. Проблема финансового выравнивания особенно обострилась в связи с присоединением восточных земель в результате поглощения ГДР. Так, интеграция восточногерманских земель в систему межправительственных бюджетно-налоговых отношений в 1995 г. потребовала увеличения земельной доли НДС с 37 до 44%, что, естественно, вызвало недовольство богатых западных земель.

Разумеется, главный путь финансового выравнивания относительно бедных земель – это их собственные усилия по расширению своей налоговой базы, которое привело бы к увеличению налоговых поступлений в бюджет земли и повысило бы степень ее относительной независимости. Однако это довольно длительный процесс, связанный с обеспечением за счет различных средств высоких темпов экономического роста. Самостоятельным, но временным и не всегда надежным источником выравнивания являются внешние заимствования. При этом земли должны находить нужные средства исключительно на рынках капитала.

Специальным источником выравнивания являются платежи из федерального бюджета. Три главных налога, которые дают наибольшие поступления финансовых средств, по-разному используются в целях выравнивания субъектов федерации. Два налога – подоходный налог на физических лиц и подоходный налог на корпорации – не решают проблему выравнивания. Они закреплены в Основном законе ФРГ, где определены и пропорции их распределения между федерацией и землями: 15% подоходного налога на физических лиц идут местным органам власти. Остальные 85% делятся поровну между федерацией и землями. Подоходный налог на корпорации весь делится пополам между федерацией и землями. Поскольку эти два налога делятся по принципу происхождения (т. е. с учетом их сбора по месту жительства физического лица и месту регистрации корпорации), бедные в финансовом отношении земли не получают никаких преимуществ.

Другое дело – налог на добавленную стоимость. Этот налог не закреплен в Конституции и регулируется федеральным законом. Он может периодически меняться, для чего требуется большинство в обеих палатах парламента. В настоящее время 2.2% поступлений от НДС перечисляется местным органам власти (в качестве компенсации за отмененный недавно местный налог на собственность корпораций) и 5.6% откладываются для улучшения пенсионного пла-

на федерального правительства. Остающиеся 92.2% делятся между федерацией и землями в соотношении 50.25 : 49.75. Отчисления от НДС, поступающие в распоряжение земель, составляют 43% их доходов. Этот налог напрямую связан с финансовым выравниванием земель. 75% земельной части НДС распределяются между землями в расчете на душу населения (но не на основе принципа происхождения налогов). А это означает, что выигрывают те земли, где уровень доходов на душу населения ниже среднего по стране.

Распределение остающихся 25% осуществляется с учетом целей горизонтального выравнивания. Для этого исчисляется налоговая мощь (способность) земли, принимая во внимание средний по региону доход работающего населения и его корпоративные и региональные налоговые поступления. В результате распределения в пользу земель доходов от НДС средняя налоговая мощь самых бедных регионов повышается до 92% от среднего уровня по стране.

В статье 91а Основного закона ФРГ раскрываются общие задачи земель, в решении которых участвует федеральная власть, поскольку, как сказано в законе, эти задачи «имеют значение для всего общества и участие Федерации необходимо для улучшения жизненных условий»¹. К таким общим задачам Основной закон отнес следующие: 1) расширение и строительство новых высших учебных заведений, исключая клиники при них; 2) улучшение региональной экономической структуры; 3) улучшение аграрной структуры и защита береговой линии. В первом и во втором случаях Федерация возмещает половину расходов в каждой из земель. В третьем случае она возмещает не менее половины расходов. При этом регулирование участия должно быть единым для всех земель.

Согласно другой статье Основного закона ФРГ – ст. 104а, «если земли действуют по поручению Федерации, то последняя несет связанные с этим расходы»². Если в федеральном законе устанавливается, что Федерация несет половину или более расходов, то он исполняется по поручению Федерации. Если же в законе устанавливается, что земли несут четверть или более расходов, то для его принятия необходимо одобрение Бундесрата (палаты земель).

Следующий этап – это горизонтальное выравнивание в узком смысле этого слова. В нем участвуют более богатые, преуспевающие земли. При этом исчисляется фискальная мощь региона с учетом поступлений от подоходного налога на физических лиц, подоходного налога на корпорации, налога на добавленную стоимость, а также некоторых социально-экономических или демографических критериев, например плотность городского населения или наличие морских портов. Средства на эти цели изымаются из доходов богатых земель; они обязаны перечислять на цели горизонтального выравнивания трансферты, определяемые по следующей схеме. Если их доходы превышают 100% среднего по стране дохода, они выплачивают следующие суммы:

- 15% от суммы превышения среднего по стране уровня, если это превышение составляет от 100 до 101%;
- 6%, если превышение составляет от 101 до 110%;
- 80%, если превышение составляет более 110%.

¹ Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европы. Т. 1. – М.: Норма, 2001. – С. 611.

² Там же. – С. 616.

В результате горизонтального выравнивания средняя фискальная мощь региона увеличивается до 95% от среднего по стране уровня. На заключительном этапе выравнивания выступает федеральное правительство, которое обеспечивает повышение уровня финансовой обеспеченности относительно бедных земель до 99.5%¹.

Слабые в финансово-экономическом отношении земли использовали еще один способ выравнивания. Если земли набирали слишком много долгов, за них должно быть дано поручительство, как это было, например, с Бременом и землей Саар. Однако в настоящее время ситуация изменилась. Так, Берлин набрал долгов на сумму примерно 60 млрд. евро и ссылаясь в суде на то, что ему не удастся справиться с долгом без содействия со стороны федерального правительства и других земель. В своем Постановлении от 19 октября 2006 г. Конституционный Суд Германии заявил, что Берлин не заслуживает поручительства².

Таким образом, в Федеративной Республике Германии тщательно разработана и применяется система вертикального и горизонтального выравнивания финансовой обеспеченности земель – субъектов германской федерации. Однако и эта система является несовершенной и вследствие этого вызывает немало критических замечаний. Назову четыре главных нарекания. Во-первых, специалисты считают, что существующая система выравнивания порождает иждивенчество так называемых слабых земель, их паразитическое существование за счет сильных в экономическом и финансовом отношении земель.

Во-вторых, при существующем порядке у земель-реципиентов отсутствуют стимулы к тому, чтобы расширить собственную налоговую базу и на этой основе стать относительно самостоятельными в финансовом отношении регионами. За все послевоенное время только две земли – Бавария и Северная Рейн-Вестфалия – превратились из земель-реципиентов и в земли-доноры.

В-третьих, при той нагрузке, которая ложится на богатые земли в процессе горизонтального выравнивания, теряются стимулы для дальнейшего экономического роста. Ведь большая часть их доходов, полученных выше среднего по стране уровня, изымается на цели финансового выравнивания бедных земель.

Наконец, как показывает практика, в результате выравнивания ухудшается положение земель-доноров. Так, «если земля Рейнланд-Пфальц получила в период с 1987 по 1999 гг. в рамках финансового выравнивания 5.5 млрд. марок, то Бавария за это время внесла в общий «котел» выравнивания 12 млрд. марок»³. Бавария, занимавшая по подоходному налогу в расчете на одного человека среди всех земель четвертое место с суммой 4680 марок, после «выравнивания» опустилась на последнее, шестнадцатое, место с суммой 4120 марок. После этого не следует удивляться тем напряженным отношениям, которые возникают между субъектами федерации в процессе и по результатам выравнивания.

¹ См.: *Jeffery Ch.* Cycles of Conflict: Fiscal Equalization in Germany // *Regional and Federal Studies*. – 2003. – V. 13, No 4. – P. 22–39; *Swenden W.* Federalism and Regionalism in Western Europe... – P. 124–128.

² См.: *Heckel M.* German compromise ends standoff on federalism // *Federations*. – 2006. – V. 5, No 3. – P. 12.

³ См.: *Васильев В.И.* Германский федерализм: проблемы развития. – М.: Компания Спутник, 2000. – С. 300.

В Российской Федерации нет системы горизонтального выравнивания в узком смысле слова. Здесь субъекты Федерации, выступающие в качестве доноров, не лишаются своих доходов непосредственно в пользу слабых в финансовом отношении субъектов. Дотации последним идут через федеральный центр. Помощь субъектам Федерации предоставляется через пять фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных финансов.

Как и в других федерациях, потребность в выравнивании финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации обусловлена двумя главными взаимосвязанными факторами: существенными региональными различиями в обеспеченности финансовыми ресурсами и вытекающей отсюда неспособностью некоторых субъектов Федерации решить принципиально важную государственную задачу – обеспечить человеку примерно одинаковый уровень жизни в соответствии с общенациональными социальными стандартами независимо от места его проживания.

В настоящее время уровень бюджетной обеспеченности 10 наиболее богатых регионов в три раза превышает этот уровень у 10 самых бедных, что на местах сказывается в неравенстве в качестве бюджетных услуг¹. Однако и относительно преуспевающие субъекты Федерации нередко испытывают дефицит финансовых средств. Есть общая причина такого дефицита – это недостаточный экономический потенциал, а соответственно, относительно ограниченная налоговая база. Другая причина связана с довольно высокой централизацией финансовых ресурсов в руках федерального центра. Действительное распределение налоговых доходов между федеральным центром и субъектами Федерации показывает явный крен в пользу федерального центра. В результате сильно обедняются ресурсы субъектов Федерации. Например, в 2006 г. налоговые органы Республики Татарстан собрали почти 160 млрд. рублей. Большая часть этой суммы – 96.8 млрд. – поступила в федеральный бюджет. Это составило более 60%². Если в 2000 г. Республика Башкортостан перечисляла в федеральный бюджет 31% от общего дохода, то в настоящее время в федеральный центр уходит 67% региональных доходов³. В результате бюджетный дефицит республики составил 5 млрд. рублей. В целом же доля региональных и местных налогов в бюджетах регионов составляла всего 12%⁴. Счетная палата Российской Федерации констатировала: налоговые реформы, начатые в 2003 году, привели к тому, что даже самые благополучные республики и области лишились значительной части доходов и попали в финансовую зависимость от федерального бюджета⁵. Приведенные цифры показывают, какие огромные бреши нужно заделывать, чтобы добиться выравнивания финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации. Одними призывами к экономному расходованию бюджетных средств эту проблему не решить.

¹ Российская газета. – 8 июня 2006 г.

² Вечерняя Казань. – 9 февр. 2007 г.

³ Российская газета. – 20 февр. 2007 г.

⁴ Российская газета. – 8 июня 2006 г.

⁵ Российская газета. – 20 февр. 2007 г.

Таким образом, сопоставительный анализ опыта европейских федеративных государств (Бельгии, ФРГ и Швейцарии) и Российской Федерации показывает наличие как общих проблем, так и особенностей в политике выравнивания финансовой обеспеченности субъектов федераций. Прежде всего, общей проблемой является деление субъектов федерации на относительно богатые и относительно бедные регионы, что неизбежно ставит общую для всех федераций задачу выравнивания уровней финансовой обеспеченности регионов. Во-вторых, все федерации ставят эту задачу в качестве одной из приоритетных в сфере межбюджетных отношений и предпринимают для ее решения разнообразные механизмы.

Однако в самом подходе к данной проблеме имеют место существенные различия. По-видимому, проблема финансового выравнивания тем острее, чем сильнее централизовано расходование финансовых ресурсов. Если в ФРГ доля земель в общенациональных доходах составляет 50%, а доля кантонов в общенациональных доходах Швейцарии – 63%, то это означает, что в этих федерациях имеет место значительная децентрализация в распределении доходов. Тем самым острота проблемы выравнивания финансовой обеспеченности субъектов федерации снижается.

Напротив, чем более высока централизация доходов в федеральном бюджете, тем острее будет стоять проблема дефицита финансовых средств у субъектов федерации и тем сложнее окажется проблема их выравнивания в финансовом отношении. В России доля субъектов Федерации в собираемых налогах составляет 41%, а в некоторых субъектах федерации – 37%. Это больше, чем в некоторых федерациях, но значительно меньше, чем в Швейцарии, Канаде и Германии. В Бельгии доля субъектов федерации в общенациональных доходах меньше, чем в России, – всего 33%. Однако существующая там система выравнивания и не требует большей децентрализации финансовых ресурсов: ведь 95% средств коммуны получают непосредственно из федерального бюджета, а в отношении регионов действует специальная система выравнивания.

Второе, что вытекает из опыта рассмотренных федераций, это соответствие между предметами ведения и полномочиями, с одной стороны, и наличием необходимых для их осуществления финансовых ресурсов. В данном случае степень централизации налоговых поступлений отстает на второй план, если соблюдается следующее условие: при большей децентрализации финансовых ресурсов на субъектов федерации возлагаются большие расходные полномочия, при большей централизации ресурсов субъекты федерации должны быть в большей мере освобождены от бремени расходов.

Наиболее важным элементом в политике финансового выравнивания является не то, что субъекты федераций становятся более равными, а основная целевая направленность этой политики. А она, как представляется, должна заключаться в том, чтобы стимулировать регионы расширять в первую очередь свою налоговую базу. Именно эту цель должны преследовать разные механизмы выравнивания, которые используются федеративными государствами.

Каждый метод выравнивания, используемый в европейских федерациях, имеет свою специфику, часто связанную с особенностями федеративного устройства или историческими традициями. Поэтому подчас положительный опыт

в целом бывает недоступным для заимствования. Поэтому ответ на вопрос, что же есть положительного в зарубежном опыте, который можно было бы заимствовать для своей страны, касается не столько конкретных механизмов выравнивания, сколько принципов, на которых оно основывается.

Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 05-03-03256а).

Summary

M.Kh. Farukshin. The methods of equalization of federal subunits' budget provision.

The article deals with a comparative study for the methods of vertical and horizontal equalization of the financial provision of federal subunits in Belgium, Germany, Switzerland and Russia. It is explained objective necessity of the equalization and peculiarities of methods applied in the different federations. A common feature is the demand concerning a correspondence between the financial provision for federal subunits and extent of the functions they realize.

Поступила в редакцию
07.02.07

Фарукшин Мидхат Хабибович – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политологии Казанского государственного университета.

E-mail: Midkhat.Farukshin@ksu.ru