Эк

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НЕМЕЦКОЕ ОБЩЕСТВО ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ
АКАДЕМИЯ БЮДЖЕТА И КАЗНАЧЕЙСТВА
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ:

ОПЫТ ГЕРМАНИИ И РОССИИ

24232

Под редакцией
Н.С.Максимовой, Н.Г.Сычева, В.Г.Ермилова

МОСКВА
"ФИНАНСЫ И СТАТИСТИКА"
2003

УДК 336.143(470+430)
ББК 65.261.3-1(2 Рос)+65.261.3-1(4 Гем)
Р45

Публикация финансировалась Федеральным Министерством по экономическому сотрудничеству Федеративной Республики Германия в рамках программы «Трансформ», проводимой Немецким обществом по техническому сотрудничеству (ГТЦ)

Перевод статей немецких экспертов, кроме нового закона Германии о финансовом выравнивании, выполнен В.Г. Ермиловым, Е.М. Бухвальдом, К. Третнером и Э.К. Третнер.

Р45 **Реформирование** межбюджетных отношений: опыт Германии и России / Под ред. Н.С. Максимовой, Н.Г. Сычева, В.Г. Ермилова. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 280 с.

ISBN 5-279-02822-3

Книга написана российскими специалистами и германскими учеными и посвящена наиболее острым проблемам межбюджетных отношений, вопросам разграничения расходных полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы.

Для научных работников, руководителей субъектов Федерации, работников бюджетной сферы, преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

Р $\frac{0605010204-220}{010(01)-2003}$ без объявл.

УДК 336.143(470+430)
ББК 65.261.3-1(2 Рос)+65.261.3-1(4 Гем)

ISBN 5-279-02822-3

© Коллектив авторов, 2003

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 5

Б. Хубер, К. Лихтблау
Федеральные мандаты. Теория и политическая практика 11

Х. Циммерманн
Совместные налоги или система «Один налог – один бюджет»? 26

К. Третнер, Х. Циммерманн
Промежуточные рекомендации по реформированию межбюджетных отношений в России 60

К. Третнер
Процедуры санации в случае наступления финансового кризиса в землях Федеративной Республики Германия 73

К. Третнер
Последние мероприятия в области реформирования межбюджетных отношений в Германии 95

Х. Циммерманн
Местные власти как элементы бюджетного федерализма: особая тема 105

Х. Циммерманн
Разграничение функций местных властей в Российской Федерации 119

Х. Циммерманн
Собственные доходы для местных органов власти в Российской Федерации 139

Н. Г. Сычев, В. В. Ильин, В. Г. Ермилов
Реформирование межбюджетных отношений – важнейший этап совершенствования бюджетной системы государства с федеративным устройством 165

Е.М. Бухвальд, А. Г. Игудин
Межбюджетные отношения в Российской Федерации: текущее состояние и основные тенденции 189

Л.И. Данилькевич
Вопросы налогового федерализма в свете последних решений по совершенствованию налогового законодательства 208

А.Г. Игудин
Использование в России совместных налогов для межбюджетного регулирования 214

Е. М. Бухвальд
Особые режимы бюджетных отношений: Российские реалии и опыт Германии 223

А.Г. Игудин
Актуальные проблемы межбюджетных отношений в России 270

ВВЕДЕНИЕ

С 1994 г. в Российской Федерации осуществляется реформирование межбюджетных отношений в условиях перехода к рыночной экономике и развития бюджетного федерализма. Впервые финансовая помощь в консолидированные бюджеты субъектов Федерации стала исчисляться на формализованной основе (с использованием математического аппарата). Такой метод имеет целью исключить субъективное влияние как вышестоящих, так и нижестоящих органов власти при определении финансовой помощи территориям.

В последние годы сделаны важные шаги по дальнейшему реформированию межбюджетных отношений. К ним относятся: новые подходы в разработке формализованного метода распределения средств из федерального бюджета в бюджеты регионов; введение процедуры предварительного согласования методик распределения финансовой помощи и компенсаций из федерального бюджета субъектам Федерации, осуществляемой трехсторонней рабочей группой с участием Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации; выведение за рамки Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) – субъектов Федерации средств компенсационного характера с образованием Фонда компенсаций (ФК); создание в федеральном бюджете, кроме ФФПР, ФК и Фонда регионального развития (ФРР), Фонда софинансирования социальных расходов (ФССР) и Фонда реформирования региональных финансов (ФРРФ); принятие нового подхода к сокращению части нефинансируемых мандатов путем замены предоставления ведомственных льгот отдельным категориям граждан повышением им оплаты труда. Всему этому способствовало принятие Правительством РФ концептуальных программных документов, в которых дана оценка состоянию межбюджетных отношений и определены направления дальнейшего их совершенствования. Это Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. и Программа развития бюджетного Федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

Укрепление бюджетного федерализма и совершенствование межбюджетных отношений имеют своей целью создать максимальную заинтересованность всех уровней власти в развитии экономики, усилении научно-технического потенциала, укреплении налоговой базы страны в целом и всех ее территорий и на этой

основе эффективно удовлетворять потребности граждан в бюджетных услугах государства и местных органов власти, обеспечить предусмотренные Конституцией Российской Федерации гарантии гражданам.

Главной проблемой межбюджетных отношений внутри субъектов Федерации остаются низкий, в среднем 16%, уровень собственных доходов местных бюджетов, их несбалансированность и высокая дотационность, частые изменения нормативов отчислений от регулирующих доходов, перегруженность местных бюджетов нефинансируемыми мандатами, нечеткое распределение расходных полномочий между региональными и местными бюджетами, отсутствие необходимой прозрачности и единой методологии на формализованной основе предоставления местным бюджетам финансовой помощи во многих субъектах Федерации. Наряду с этим в ряде регионов имеется положительный опыт в этом отношении, а также делаются попытки установить стабильные на ряд лет нормативы отчислений от уплаты регулирующих налогов, что способствует повышению заинтересованности местных органов власти в укреплении налоговой базы, увеличении доходов и сокращении бюджетных расходов. Есть необходимость более тщательно рассмотреть и оценить подходы по определению нормативов отчислений в местные бюджеты от этих налогов – в большинстве регионов используется сочетание единых и дифференцированных (групповых и индивидуальных) нормативов по разным видам таких налогов, а в отдельных регионах – единых для всех муниципальных образований.

Несмотря на проведенную работу, система межбюджетных отношений в России пока остается несовершенной. Отчасти это объясняется существенными изъянами в действующем законодательстве. Принятие Бюджетного кодекса Российской Федерации не смогло обеспечить достаточной правовой базы для укрепления межбюджетных отношений. Существующие методы распределения финансовой помощи не способствуют развитию собственной доходной базы территорий. На стабильности межбюджетных отношений отрицательно сказывается возможность ежегодного изменения нормативов отчислений от регулирующих федеральных и региональных налогов, неэффективность налогового законодательства.

Все это требует дальнейшего реформирования межбюджетных отношений в России, исходя из принципов демократизации управления бюджетным процессом и децентрализации социальной политики. Начало этому положено внесением Президентом РФ в Государственную Думу двух законопроектов: новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». Имеется в виду изменить сложившуюся ситуацию, когда за все, что происходит в стране, ответственна лишь федеральная власть. На каждом уровне власти должна быть реальная политическая ответственность перед гражданами. А это значит, что необходимо четко разграничить расходные полномочия и доходные источники по вертикали власти и бюджетной системы, соответственно преодолев чрезмерную централизацию финансовых ресурсов на федеральном уровне при сохранении и даже повышении координирующей роли федерального центра в построении межбюджетных отношений по всей вертикали.

Для дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений важно продолжить изучение зарубежного опыта в этих вопросах. Специалисты Минфина России, Научно-исследовательского финансового института Минфина России и Академии бюджета и казначейства поддерживают деловые контакты в этой области с зарубежными учеными и практиками. Непосредственно с выездом в ряд стран как унитарных, так и федеративных (Германия, США, Франция, Австрия, Канада, Швейцария и др.), знакомятся с тем, как решаются проблемы, которые, несмотря на специфику каждой страны, в целом являются общими, в частности, для стран с федеративным устройством. В течение ряда лет при содействии Немецкого общества по техническому сотрудничеству (ГТЦ) основательно изучался опыт Германии, где в настоящее время проводится большая подготовительная работа к предстоящей в 2005 г. очередной реформе межбюджетных отношений. В этой связи значительный интерес представляют опубликованные в данной работе наряду со статьями российских специалистов (Е.М. Бухвальд, А.Г. Игудин, Н.Г. Сычев, В.В. Ильин, В.Г. Ермилов, Л.И. Данилькевич) статьи германских ученых (К. Третнер, Х. Циммерманн, Б. Хубер, К. Лихтблау) о наиболее острых проблемах межбюджетных отношений. Публикуется новый одобренный парламентом Германии в декабре 2001 г. Закон о бюджетном выравнивании, который вступит в силу с 1 января 2005 г. и будет действовать до 31 декабря 2019 г., что также свидетельствует о большом значении стабильности законодательной базы, которое придается этому вопросу в Германии.

Как в Германии, так и в России есть налоги, которые поступают только в федеральный бюджет, только в региональные или местные бюджеты. Некоторые виды налогов закреплены за соответствующими бюджетами в определенной доле на постоян-

ной основе. Так, в Германии полностью зачисляются в федеральный бюджет акцизы на нефтепродукты, чай, кофе и другие товары, кроме акциза на пиво, таможенные пошлины, а также некоторые менее значимые налоги. Основные крупные налоги в определенной пропорции в качестве совместных (свыше 80% налоговых поступлений) распределяются между уровнями бюджетной системы. Так, федерация и земли имеют равные права на поступления подоходного налога с физических лиц (по 42,5%), остальные 15% поступают в бюджеты общин (местные бюджеты). Налог на прибыль корпораций и налог на доходы от капитала также распределяются на постоянной основе, но только между федеральным и земельными бюджетами (50 : 50).

Основным инструментом межбюджетного регулирования (финансового выравнивания) в Германии является НДС, который делится между федерацией и землями в пропорциях, устанавливаемых на долговременной основе – 56:44 (с 2005 г. примерно поровну). Некоторая доля его передается в местные бюджеты (2%). Из оставшейся части поступлений данного налога, выделяемой землям, 75% делится между землями по единому критерию в расчете на одного жителя по всем землям. Таким образом, основная доля поступающего в распоряжение земель НДС распределяется дифференцированно, исходя из численности жителей каждой земли. При этом по некоторым землям используется не фактическая их численность, а расчетная (условная), увеличенная с учетом высокой или низкой плотности населения, большой степени урбанизации и некоторых других особенностей. Остальная часть причитающихся землям НДС (25%) направляется на выравнивание налогового потенциала «слабых» земель, у которых после первого этапа выравнивания среднедушевые налоговые доходы ниже 92% среднего уровня по всем землям. Для изменения доли НДС, предназначенной землям, нужны серьезные основания: устойчивое возрастание финансовых потребностей федерации или земель, которое не может быть компенсировано за счет краткосрочных мероприятий. Показатель же НДС в расчете на одного жителя изменяется ежегодно, так как ежегодно изменяются налоговый потенциал и численность населения.

В Германии механизм горизонтального межземельного выравнивания предусматривает передачу в пользу слабых земель также части налоговых поступлений теми землями, у которых среднедушевой налоговый потенциал выше среднего уровня по всем землям, по соответствующей шкале от 1 до 80%. В этом случае такие средства не централизуются в федеральном бюджете, а федеральное министерство финансов выступает в роли расчетного центра по их перераспределению и осуществлению прямого

горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности нуждающихся в финансовой помощи земель посредством трансфертов. С 2005 г. будет применяться менее жесткий подход для исчисления отрицательных трансфертов, чтобы у земель-доноров оставалась заинтересованность в наращивании налогового потенциала и наиболее полном сборе налогов на подведомственной территории. Взносы в горизонтальную систему выравнивания бюджетной обеспеченности снижаются приблизительно от 10 до 30%.

Если после указанных процедур выравнивания у соответствующих земель уровень душевых налоговых доходов окажется менее 99,5% (с 2005 г. будет менее 97%) против среднего уровня этого показателя по всем землям, то им выделяются необходимые для достижения данного уровня дополнительные трансферты из федерального бюджета. Кроме того, из федерального бюджета в целях преодоления недостатков экономической инфраструктуры предусматривается возможность выделения специальных трансфертов в течение ограниченного периода. Специальные трансферты могут предоставляться и землям, находящимся в чрезвычайном финансовом кризисе. В этом случае финансовая помощь должна сопровождаться жесткими условиями, которые предполагают наличие плана финансового оздоровления данной земли.

В разных землях используются различные системы определения финансовой помощи муниципальным образованиям в зависимости от различных функций, которые каждая земля закрепляет за ними. Согласно Конституции Германии земли должны перечислять муниципальным образованиям часть поступлений от подоходного налога с физических лиц, налога на прибыль и НДС, которые они делят с федеральным центром. При этом они используют в разной степени часть доходов от некоторых налогов (включая собственные налоги земли) для финансовой поддержки муниципальных образований. Эта доля составляет около 11% в Баварии и около 23% в Северном Рейне-Вестфалии (наиболее населенной земле). В некоторых землях трансферты из федерального бюджета используются для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям.

Нельзя не заметить, что предстоящая реформа межбюджетных отношений в Германии направлена на достижение большего сочетания выравнивающей и стимулирующей функций таких отношений. Это представляет интерес и для России, где в последние годы все в большей степени преобладает выравнивающая функция.

В России с 2005 г. также предполагается внесение существенных изменений в межбюджетные отношения, особенно внутри субъектов Федерации, между региональными и местными бюджетами, в том числе и ниже районного уровня, в связи с внесенными на рассмотрение Государственной Думы двумя законопроектами, касающимися общих принципов организации органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Эти законопроекты представляют собой значимые этапы в разграничении полномочий органов власти. Они в большей степени, чем предшествовавшие законы по данному вопросу, защищают и органы власти субъектов Федерации, и муниципальные власти, да и федеральные органы власти от того, чтобы их наделяли дополнительными полномочиями без соответствующих финансовых подкреплений, доходных источников. Насколько опасно принимать решения о дополнительных расходных полномочиях без необходимого их финансового обеспечения свидетельствует принятое в 2002 г. законом о федеральном бюджете решение о повышении заработной платы в 1,89 раза работникам бюджетной сферы без выделения на это достаточных средств, что негативно сказалось на финансовом состоянии многих субъектов Федерации и соответственно муниципальных образований. В связи с этим с большим напряжением в течение всего года в федеральном бюджете изыскивались дополнительные источники финансирования повышения заработной платы.

Принятие указанных законов повлечет за собой и создание новых исполнительных и представительных органов власти в субъектах Федерации, избиркомов, контрольно-ревизионных, финансовых и казначейских органов. Все это, конечно, потребует дополнительных бюджетных средств. И поэтому очень важно сформировать источники финансирования местного самоуправления и повысить заинтересованность органов власти на всех уровнях субъектов Федерации в наращивании налогового потенциала на подведомственной территории с одновременной оптимизацией расходов. Дальнейшее изучение и обобщение зарубежного опыта в вопросах разграничения расходных полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы, а также межбюджетного регулирования и возможностей использования его с учетом особенностей Российской Федерации должны способствовать более успешному реформированию этих процессов в нашей стране.

Н. С. Максимова
Заместитель министра финансов
Российской Федерации

Б. Хубер,
К. Лихтблау

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ МАНДАТЫ. ТЕОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

ВВЕДЕНИЕ

Федеральные мандаты – ключевой вопрос в дебатах относительно выгод от бюджетной децентрализации. Иначе говоря, федеральные мандаты – это федеральные директивы для субфедеральных и местных органов власти. Они могут принимать форму прямых указов или обуславливать предоставление федеральных субвенций либо субсидий при выполнении этих федеральных мандатов. С экономической точки зрения главный эффект федеральных мандатов состоит в том, что они требуют от органов штатов и(или) местных органов власти обеспечить предоставление определенных видов бюджетных товаров и услуг или взять на себя определенные обязанности.

Федеральные мандаты поднимают несколько проблем. Первая – роль мандатов в федеральной структуре – не полностью ясна. Даже если конституция предписывает одни задачи и обязанности правительству, а другие – нижестоящим органам власти, отсюда очевидно не явствует, что правительству разрешено распоряжаться федеральными мандатами. На практике федеральные мандаты часто возникают в тех областях, где обязанности разделены между различными уровнями власти. Например, защита окружающей среды – национальная задача в большинстве стран, но многие из фактических мер в этой области предпринимаются региональными и местными органами власти. Таким образом, федеральные мандаты отражают явление накладывающихся друг на друга обязанностей федеральных и нижестоящих органов власти. Второй вопрос касается финансирования мандатов. Должны ли федерация или региональные власти финансировать расходы, связанные с выполнением мандата?

Фактическое положение дел существенно отличается от страны к стране и во времени. Хорошо известный пример «нефинансируемых мандатов» в США представляет случай, где затраты несут нижестоящие органы власти. Нефинансируемые мандаты экстенсивно использовались в 1970-е и 1980-е годы, пока «Закон о реформировании нефинансируемых мандатов» от 1995 г. не положил конец такой практике и не потребовал от федерального законодателя обеспечить федеральное финансирование новых мандатов.

Эти проблемы должны быть выяснены прежде, чем будут разработаны и обсуждены федеральные мандаты и потенциал для реформирования. Наш доклад поэтому разделен на две части. Вначале представлен общий анализ федеральных мандатов. Результаты этого анализа использованы для обсуждения опыта с федеральными мандатами в США и Германии, а в заключение приведены выводы.

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ МАНДАТЫ В ТЕОРИИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Теория бюджетного федерализма обеспечивает некоторые руководящие принципы о том, как обязанности должны быть распределены между различными уровнями властей в федеративном государстве[1]. Следуя классическому подходу Масгрейва (1959), три главные экономические функции государства – это макроэкономическая стабилизация, аллокация (например, предоставление общественных товаров) и перераспределение. Имеется почти единодушное согласие, что задача макроэкономической стабилизации должна быть закреплена за правительством. Аналогично большинство экономистов согласны с тем, что политика перераспределения должна проводиться правительством. В этой связи главный аргумент в пользу централизации – мобильность налогоплательщиков и бенефициаров социальных программ во всех регионах. Если государство преследует политику перераспределения, например, между богатыми и бедными людьми, то оно должно опасаться, что богатые налогоплательщики

[1] См. работы Oates (1994, 1999) для обзора подобной литературы.

убегут в области с низким налогообложением, а бедные люди из других территорий иммигрируют также сюда, чтобы извлечь выгоду от систем социального обеспечения. В этой ситуации быстро разрушаются финансовые основы региональной политики перераспределения. Часто опасаются, что по этой причине способность регионов по осуществлению перераспределительной политики резко ограничивается. Поэтому данная задача должна быть предписана федеральному правительству.

В действительности перераспределительная политика часто гораздо меньше централизуется, чем эти соображения могут предполагать. Например, основная программа поддержки малообеспеченных слоев населения Германии управляется и финансируется местными органами власти. Точно также штаты в США были ответственны за подобные программы социального обеспечения, например, программу помощи семьям с детьми, находящимися на их иждивении (AFDC). В Канаде регионы также несут различные социальные расходы. Ключевая характеристика этих региональных программ заключается, однако, в том, что правительство часто определяет стандарты, которые эти программы должны удовлетворить.

Согласно теории бюджетного федерализма основные потенциальные выгоды от децентрализации заключаются именно в предоставлении бюджетных услуг (аллокативная функция). Главный аргумент, который иногда называют теоремой децентрализации, состоит в том, что региональные власти могут лучше предоставлять региональные общественные товары и услуги, чем центральное правительство. Имеется несколько причин, которые поддерживают эту точку зрения. Первая – местные органы власти имеют тенденцию быть лучше информированными относительно местных предпочтений и затрат. Более того, централизованное предоставление общественных услуг часто имеет тенденцию оказывать однотипное предоставление этих услуг по всей стране. Поэтому региональные различия в задачах и экономических условиях не принимаются во внимание. Децентрализация является определенно выгодной в этой ситуации.

Согласно теоремы децентрализации нижестоящие органы власти должны обеспечивать предоставление местных общественных товаров, в то время как национальные общественные товары должны предоставляться правительством. Важное различие между местными и национальными общественными товарами заклю-

чается в том, что первые приносят пользу только резидентам определенного региона, а последние, по существу, потребляются всем населением страны. Национальная оборона – типичный пример национального общественного товара, в то время как школьное образование и здравоохранение часто рассматриваются как местные общественные товары.

Однако на практике часто трудно провести линию между местными и национальными общественными товарами. Во многих случаях подобно, например, дорогам, аэропортам или полиции, общественная услуга не является ни вполне местной, ни вполне национальной. Многие общественные товары, к примеру, проект речной дамбы, порождают межюрисдикционные экстерналии, т.е. они приносят пользу или вред жителям других регионов, куда поставляется этот общественный товар. Это вопрос для дебатов, должны ли данные товары предоставляться правительством за счет недостатка разнообразия в предложении или же эта ответственность должна быть возложена на местные органы власти, когда неэффективность может возникать из-за проблемы межюрисдикционных экстерналий.

Поэтому неудивительно, что различные страны выбрали разные уровни централизации. Например, университетская система Германии (в значительной степени) децентрализована и управляется землями (Lander). С другой стороны, в Австрии, во многих отношениях похожей на Германию, эта ответственность закреплена за правительством. Таким образом, степень и схемы децентрализации сильно разнятся во многих странах. Более того, оптимальная степень централизации, кажется, изменяется со временем. В 1960-е и 1970-е гг. во многих странах возросла роль центрального правительства. Два ярких примера – Соединенные Штаты Америки и Германия. С тех пор события приняли иной оборот. В одной из самых радикальных реформ федеральной системы правительство США возложило различного рода обязанности, например, социальные пособия малообеспеченным слоям населения обратно на власти штатов и местные власти. Несколько стран Южной и Центральной Америки также вступили на путь деволюции. В Германии ведутся бесконечные дебаты относительно потребности преобразовать федеральную систему при помощи децентрализации.

Как федеральные мандаты входят в теорию бюджетного федерализма? Федеральные мандаты возникают в ситуациях, когда

некоторые задачи и обязанности находятся в совместном ведении правительства и нижестоящих органов власти[2]. Эти перехлесты могут происходить по нескольким причинам.

Если местный общественный товар или услуга создает существенные экстерналии, то местные решения о предложении будут неэффективными. В этой ситуации вмешательство правительства может помочь уменьшить эту неэффективность. Например, правительство может использовать субсидии или другие меры, которые интернализируют экстерналии. Один из типичных примеров общественного товара с внешними экстерналиями – инвестиция в инфраструктуру, например, в строительство дороги, которая приносит пользу водителям из других регионов. Федерация в этом отношении может взять на себя часть ответственности, чтобы гарантировать интернализацию экстерналий.

Другой тип межюрисдикционных экстерналий может возникать из-за давления межрегиональной конкуренции. Например, отмечалось, что штаты могут снизить экологические стандарты, чтобы привлечь предприятия из других регионов. Этот экологический демпинг (когда не учитываются затраты, связанные с ущербом, нанесенным экологии) может привести к результату, когда региональная политика против загрязнения слишком слаба[3]. И снова правительство может вмешаться, чтобы исправить эту неэффективность.

Существует также важная практическая причина, почему ответственности накладываются друг на друга. Часто представляется оптимальным, если национальные программы (которые мо-

---

[2] Другой вид мандатов – это федеральные мандаты, требующие от нижестоящих органов власти соблюдения федеральных законов, относящихся как к государственным учреждениям, так и к частным предприятиям. Например, федеральное законодательство с целью улучшить возможности обеспечения занятости для инвалидов должно выполняться как государственными организациями (федеральными и местными) и предприятиями, так и частными предприятиями. Другим примером является национальная программа исключения асбеста из государственных и частных зданий. В дальнейшем мы не будем рассматривать этот тип мандатов.

[3] Однако этот специфический аргумент оспаривается многими авторами. Например, Oates/Schwab (1998) утверждают, что при некоторых условиях региональная экологическая политика оптимальна. В «торговой модели» Rauscher (1995) показал, что это возможно даже в том случае, если экологическое регулирование на региональном уровне является избыточным.

гут предоставлять национальный общественный товар или перераспределять доход) управляются нижестоящими органами власти. Типичный пример – программа социального обеспечения. Местные власти и власти штатов имеют все административные возможности, чтобы управлять программами социального обеспечения на местном уровне. Если бы правительство управляло этими программами, то оно должно было бы создать свою собственную бюрократию параллельно местным и штатным администрациям. В связи с этим самый экономный способ управления федеральными программами – это на местном или штатном уровне.

Во всех этих случаях федеральное законодательство и другие федеральные меры вмешиваются в решения местных и штатных органов власти. Как было упомянуто во введении, выполнение федеральных мандатов может повлечь существенные затраты. В принципе имеются три модели финансирования этих затрат, используемые на практике.

Метод полных затрат, при котором затраты полностью покрываются федеральным правительством. В экономической терминологии это означает, что федеральное правительство платит 100%-ную субвенцию нижестоящим властям, тем самым оно полностью возмещает общие затраты. Данный метод используется, например, в Германии, если земли имеют административную ответственность за управление федеральными дорогами.

При **субсидиях** предусматривается разделение затрат между двумя властными уровнями. На практике разделение затрат часто разрабатывается как соответствующее предоставление долевой субсидии, когда правительство финансирует определенную долю общих расходов нижестоящего органа власти. В США и Канаде долевые субсидии играли существенную роль в программах социального обеспечения и в здравоохранении. До принятия Закона о реформе системы социального обеспечения в 1996 г. правительство США субсидировало программу помощи семьям с детьми, находящимися на их иждивении, в пределах 50 и 78%[4]. Аналогично Канадский план поддержки (CAP) покрывал 50% расходов провинций на социальную помощь[5].

[4] См. Quigley/Rubinfeld (1997) для дальнейшего обсуждения.

[5] См. Smart/Bird (1996).

При **нефинансируемых мандатах** правительство вводит федеральные мандаты, но не участвует непосредственно в финансировании возникающих затрат. Известным примером нефинансируемого мандата была политика правительства США в области охраны окружающей среды в 70–80-е годы, при которой на штаты и города налагалось существенное финансовое бремя без получения прямой компенсации из федерального бюджета на расходы по охране окружающей среды. Нефинансируемые мандаты, однако, находят применение также и в других странах. Например, основная система социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в Германии законодательно принята на федеральном уровне, но управляется и финансируется местными органами власти.

Чтобы полностью понять значение нефинансируемых мандатов, необходимо обратить внимание на то, что в большинстве стран с федеративным устройством нижестоящие органы государственной власти получают (и часто весьма существенные) трансферты без предварительных условий от вышестоящих органов власти. Эти средства могут рассматриваться в качестве компенсации затрат на нефинансируемые мандаты. Например, необусловленные федеральные трансферты (дотации) в Германии составляют около 6% общих налоговых доходов земель. Кроме того, некоторые федеральные мандаты финансируются обусловленными трансфертами: земли получают фиксированную сумму трансферта, которая покрывает, по крайней мере, некоторую часть затрат мандатов. Недавний пример финансирования посредством дотаций – Канадская программа медицинского и социального трансферта, согласно которой провинции получают некоторую компенсацию за собственные расходы в области здравоохранения и социальной помощи. Другой способ финансировать нефинансируемые мандаты состоит в том, чтобы предоставить властям регионов и местным органам власти долю от общих налоговых доходов. В Германии, например, приблизительно три четверти общих налоговых доходов расщепляются вертикально между различными уровнями государственной власти. Совместные налоги – это в основном НДС, налог на доходы физических лиц и налог на доходы юридических лиц.

Следующий вопрос – какой из трех методов финансирования должен быть принят. С экономической точки зрения отношения между правительством и органами власти регионов (или мест-

ными властями) могут рассматриваться как агентская проблема[6]. Правительство выступает руководителем, цель которого – эффективное выполнение определенной задачи – федерального мандата. Однако фактическая ответственность за выполнение задачи возлагается на власти регионов, которые выступают в роли агента. Общие затраты мандата зависят от ненаблюдаемых действий региональных властей, например, от их административных усилий. Тогда следует показать, что эффективный метод финансирования – это нефинансируемый мандат, который объединен с необусловленными трансфертами, чтобы компенсировать властям регионов (средние) расходы на мандат. Интуитивно нефинансируемый мандат является оптимальным, так как он создает стимул для региональных властей минимизировать затраты на мандат. Если в случае другой крайности использовался метод полных затрат, то правительство должно было бы понести полные затраты. В таком случае региональные власти не имели бы никакого интереса снижать затраты на программу.

Однако оптимальность нефинансируемых мандатов заслуживает дальнейших объяснений. Если имеются существенные меж-юрисдикционные экстерналии, то использование нефинансируемых мандатов становится неэффективным. Тогда оптимально использовать долевые субсидии, чтобы интернализировать эффекты экстерналий. Таким образом, могут наблюдаться ситуации, когда система субсидий предпочтительнее нефинансируемых мандатов[7]. Важно также отметить, что метод полных затрат никогда не может быть оптимальным. В крайнем случае, всегда способствует улучшению благосостояния замена применяемой 100%-ной субвенции.

Резюмируя, можно утверждать, что теория бюджетного федерализма показывает, что федеральные мандаты являются уместными в ситуациях, когда ответственность правительства и органов власти нижестоящих уровней накладываются друг на друга. С теоретической точки зрения нефинансируемые мандаты, объединенные с субвенциями, – это наиболее эффективный метод финансирования. При наличии межюрисдикционных экстерналий мандаты частично должны финансироваться (долевыми) субсидиями.

[6] См. Huber/Lichtblau (1999) для формального анализа.

[7] В дополнение можно сказать, что субсидии более предпочтительны, чем нефинансируемые мандаты, если земли не расположены к риску.

2. ОПЫТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Опыт использования в США нефинансируемых мандатов начинается в 1970-х годах, когда правительство США существенную и особенно дорогостоящую часть мандатов направляло на улучшение окружающей среды, например, в соответствии с Законом о чистом воздухе и Законом о чистой воде. Другие мандаты требовали защиты меньшинств на рынке труда, регулирования минимального возрастного ценза для употребления алкогольных напитков, уровня оплаты труда в рамках государственных строительных проектов. Обычной чертой этого законодательства было то, что оно предписывало штатам (и местным органам власти) принять на себя некоторые задачи и обязанности. В 1980-е годы наблюдался быстрый рост нефинансируемых мандатов и в 1994 г. уже имелось более 190 законов, которые могли быть классифицированы как федеральные мандаты.

В публичных дебатах основная критика нефинансируемых мандатов состояла в том, что они налагают существенное и быстро увеличивающееся финансовое бремя на органы управления более низкого уровня. Примером тому может послужить г. Колумбус в шт. Огайо. С 1991 до 1995 г. расходы города на исполнение мандатов в области поддержания окружающей среды возросли более чем на 70%. В ответ на эти жалобы в 1995 г. был принят Акт о реформе нефинансируемых мандатов. На практике данный федеральный закон не запрещал новые нефинансируемые мандаты, однако были установлены различные правовые (и политические) препятствия, которые значительно затрудняют введение правительством новых нефинансируемых мандатов[8]. Во-первых, любое новое законодательство относительно федеральных мандатов должно содержать информацию о последствиях этих мандатов для бюджетов. Во-вторых, новые мандаты должны финансироваться правительством до тех пор, пока конгресс не решит отдельным голосованием вопрос о введении нефинансируемого мандата.

Несмотря на общественную критику нефинансируемых мандатов, важно обратить внимание на то, что с точки зрения экономической перспективы они также предлагают потенциально существенные выгоды. Как указывалось выше, нефинансируемый

[8] См. Fort (1995), Lav/St.George (1995) для последующего обсуждения.

мандат может повышать эффективность, так как он дает стимул органам управления более низкого уровня к минимизации затрат. В принципе возможно иметь эти выгоды даже при действии Акта о реформе нефинансируемых мандатов, если федеральное финансирование новых мандатов принимает форму субвенции, нежели, например, форму субсидии.

Нефинансируемые мандаты также могут предполагать другие преимущества. Gordon R.H. (1997) использует пример асбеста в школах, чтобы доказать, что нефинансируемые мандаты облегчают прохождение законодательства через конгресс. Если ранее использование асбеста среди штатов было неодинаково, федеральное финансирование программы, нацеленное на удаление асбеста, подразумевало бы значительное перераспределение средств между штатами. Если мандат не финансируется, возможно было бы достичь соглашения по данному типу законодательства в парламентском процессе.

Относительно специфической ситуации в США непросто определить степень, в которой нефинансируемые мандаты, законодательно регулируемые на федеральном уровне, приводят к значительным издержкам на более низких уровнях властей. На практике трудно оценить затраты мандатов и определить, вызвано ли увеличение того или иного расхода фактически мандатом или произошло как-то иначе. Это потому неудивительно, что эмпирические исследования по данному вопросу содержат много заключений. Например, Lav, I. / St. George J.R. используют стоимостные оценки в шт. Огайо и шт. Теннесси, чтобы вывести заключение о том, что (ежегодные) затраты на покрытие рефинансируемых мандатов находятся в диапазоне от 9–10 млрд долл. Согласно различным стоимостным оценкам, например, Агентства по охране окружающей среды, Quigley/Rubinfeld (1997), мандаты налагают затраты примерно в 31 млрд долл. на штаты и местные органы власти. Также интересно обратить внимание на то, что даже если использовать бо́льшие цифры, то эти затраты составляют менее 3% совокупных расходов штата и местных органов власти.

При подведении итогов оказывается, что нефинансируемые мандаты могут обеспечивать большие экономические выгоды и должны, таким образом, поддерживаться как инструмент правительства. Несмотря на то что США ограничили использование нефинансируемых мандатов, другие политические реформы фак-

тически использовали принципы, лежащие в основе системы нефинансируемых мандатов. Наиболее важно, например, действие Закона о реформе системы социального обеспечения 1996 г., который заменил традиционную систему субсидий субвенциями. Еще один важный повод в пользу такой политики был опыт того, что финансирование расходов штатов на программы социального обеспечения, осуществляемое через субсидии, снижало инициативу штатов контролировать издержки программ социального обеспечения и осуществлять эффективные меры по уменьшению численности получателей социальных пособий. Переход к системе субвенций может быть интерпретирован как попытка использовать усиливающие эффективность свойства нефинансируемых мандатов. В Канаде также недавно перешли на систему субвенций для финансирования программ социального обеспечения своих провинций.

3. ОПЫТ ГЕРМАНИИ

Одна из ключевых характеристик немецкой федеральной системы состоит в том, что все важные законы являются федеральными, в то время как законодательство на уровне земель играет (с немногими исключениями) менее серьезную роль. Однако субъекты федерации (земли) имеют значительное влияние на федеральное законодательство через вторую палату федерального парламента – Бундесрат. Все законы, влияющие на финансовую, экономическую или социальную ситуацию земель, должны проходить через вторую палату. В результате земли имеют значительное влияние в законодательном процессе.

В табл. 1 представлен краткий обзор управления и финансирования федеральных законов в Германии. Основной принцип Конституции Германии состоит в том, что федеральные законы разработаны как нефинансируемые мандаты. Земли и местные органы власти обязаны управлять законами и нести возникающие в этой связи расходы. Наиболее интересный пример нефинансируемого мандата – социальные пособия, которые более подробно будут рассмотрены ниже. В то время как федеральный законодатель определяет правила участия в данной программе и уровень получаемых пособий, местные органы власти ответственны за финансирование возникающих в связи с этим расходов.

Таблица 1

Администрирование и финансирование федеральных законов в Германии

	Нефинансируемые мандаты	Субсидии	Метод полных затрат	Федеральные задачи
Управление	Земли и местное самоуправление	Земли и местное самоуправление	Земли и местное самоуправление	Федерация
Финансирование	Земли и местное самоуправление	Земли и федерация	Федерация	Федерация
Примеры	Система поддержки малообеспеченных слоев населения; охрана детства	Жилищные субсидии; поддержка регионов; инфраструктура	Федеральные автомобильные дороги	Национальная оборона; система помощи безработным; пенсионная система для пожилых

Однако Конституция Германии в некоторых аспектах отступает от принципа нефинансируемых мандатов. Имеются некоторые законы, которые делают земли и(или) местные органы власти в значительной степени ответственными за администрирование законов, а федеральное правительство выплачивает при этом субсидии. Льготы по жилью дают в этом смысле интересный пример. В то время как местные органы власти управляют этой программой, расходы в равной мере разделены между правительством и землями. В некоторых (хотя и не особенно важных) случаях правительство несет все издержки (метод полных затрат). Примером может служить управление федеральной системой автомобильных дорог, которая полностью финансируется правительством. Наконец, бóльшая часть федерального законодательства, конечно, управляется самим правительством. Два характерных примера – национальная оборона и учреждения системы социального страхования (пенсии по возрасту, социальное страхование по безработице).

Многое в недавней критике федеральной системы Германии сконцентрировалось на использовании субсидий[9]. В то время как субсидии, в принципе, могут функционировать как эффективный инструмент интернализации межрегиональных экстерналий, опыт прошлого показывает, что они ведут к избыточным расходам, бюрократической неэффективности и недостатку политической ответственности. Существенный пример – так называемые совместные задачи, где правительство субсидирует различные типы капитальных вложений земель как наиболее важного элемента региональной помощи. Интересно обратить внимание на то, что эта оценка идет параллельно опыту США. Как показано выше, действие Акта о реформе системы социального обеспечения в США заменяло традиционное финансирование через (долевые) субсидии предоставлением системы субвенций. Это указывает на то, что субсидии не дают местным властям более низкого уровня достаточно стимулов минимизировать затраты по осуществлению государственных программ.

Однако некоторые из нефинансируемых мандатов в немецкой федеральной системе также критиковались. Например, правительство обвинялось в принятии закона, который предписывал местным органам власти обеспечивать место в детском саду для всех детей дошкольного возраста. В то время как жалобы должностных лиц местного органа власти относительно связанных с этим затрат понятны в политическом контексте, этот случай снова высвечивает преимущества нефинансируемых мандатов. Любое участие правительства в финансировании охраны детства только уменьшило бы стимулы местного органа власти поддерживать эти затраты на минимально необходимом уровне.

Подобные соображения относятся к некоторым элементам немецкой системы социального обеспечения. Имеется многоступенчатая система, помогающая малообеспеченным слоям населения. Первоначально безработные поддерживаются выплатой социального страхования по безработице. Если продолжительность безработицы превышает определенный период, то помощь безработным осуществляется на более низком уровне. Тот, кто никогда не работал или не имеет права на помощь по безработице, получает юридическое основание на требование социальной помощи. Имеется некоторая обоснованность, допущенная в этой классификации. Однако проблема состоит в том, что различные

[9] См.: Huber/Lichtblau (1999) для дальнейшего обсуждения.

уровни власти являются ответственными за вышеназванные виды помощи. Местный орган власти ответствен за организацию выплаты социальных пособий, которая является единственной из этих систем, организованной как нефинансируемый мандат. За другие системы отвечает правительство. Как следствие, каждая сторона имеет «соблазн» передать ответственность другому уровню управления. Это несоответствие снижает стимулы для поиска эффективных решений. Кроме того, такое разделение обязанностей осложняет проведение реформы социального обеспечения, содействующей реинтеграции претендующих на получение пособий по программам социальной помощи на трудовой рынок. Предварительным условием этой реформы должно стать делегирование ответственности за администрирование двух элементов системы социального обеспечения – социальных пособий для малообеспеченных слоев населения и пособий по безработице – полностью местному уровню, чтобы организовать это управление как нефинансируемый мандат. Основной причиной является то, что местные деятели находятся в лучшей позиции в поиске оптимальных путей интеграции безработных на рынок труда средствами социальной политики и политики рынка труда. Правительству только следует принять мандат, которые вынудит местные власти действовать. Но оно не может контролировать этот процесс в деталях. Теория указывает на то, что в такой ситуации лучше делегировать всю ответственность за администрирование и финансирование местному уровню, что является главной идеей нефинансируемого мандата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, система нефинансируемых мандатов может работать только в том случае, если региональные и местные органы власти имеют в своем распоряжении адекватные финансовые ресурсы. В Германии земли и местные органы власти имеют очень ограниченные возможности для увеличения своих собственных налоговых доходов. Необходимые ресурсы должны быть обеспечены путем регулирования их долей в совокупных налоговых поступлениях. Необходимо также помнить, что нефинансируемые мандаты не являются подходящим инструментом во всех случаях и годятся только для ситуаций, создающих значительные внешние экстерналии.

Литература

Fort, D. D. (1995), The Unfunded Mandates Reform Act of 1995: Where will the New Federalism Take Environmental Policy, National Resources Journal, 35, pp. 727–730.

Gordon, R. H. (1997), Comment, in: A. J. Auerbach (ed.). Fiscal Policy, Camb, pp. 41–47.

Huber, B./Lichtblau, K. (1999), Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnechitätsprinzips, Hamburger Jahrbuch fьr Wirtschafts– und Gesellschaftspolitik, 44. Jg., pp. 69–93.

Lav, I./St. George, J. R. (1995), Will Costs on Unfunded Mandates Protect States from the Impact of a Federal Balanced Budget Reduction?, National Tax Journal, XLVIII, pp. 337–346.

Oates, W. (1994), Federalism and Government Finance, in: J. Quigley/E. Smolensky (eds.), Modern Public Finance, Cambridge, pp. 126–151.

Oates. W. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, 37, pp. 1120–1149.

Oates, W./Schwab, R. M. (1988), Economic Competition between Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing?, Journal of Public Economics, 33, pp. 333–354.

Quigley, J. M./Rubinfeld, D. (1997), Federalism as a Device for Reducing the Budget of the Central Government, in: A. J. Auerbach (ed.), Fiscal Policy, Cambridge, pp. 7–40.

Rauscher, M. (1995), Environmental Regulation and the Location of Polluting Industries, International Tax and Public Finance, 2, pp. 229–244.

Smart, M./Bird, R. (1996), Federal Fiscal Arrangements in Canada. An Analysis of Incentives, National Tax Association Proceedings, Washington, D. C., pp. 1–10.

Август 2002 г.

Х. Циммерманн

СОВМЕСТНЫЕ НАЛОГИ ИЛИ СИСТЕМА «ОДИН НАЛОГ – ОДИН БЮДЖЕТ»?

Содержание

А. НЕОБХОДИМАЯ СТРУКТУРА
I. Распределение функций и системы разграничения налогов
II. План доклада.

Б. КРИТЕРИИ ВЫБОРА МЕЖДУ СИСТЕМАМИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И ИСТОЧНИКОВ ДОХОДОВ
I. Особо важные проблемы
II. Дополнительные критерии

В. ТЕХНИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЫБОРА СИСТЕМ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И ИСТОЧНИКОВ ДОХОДОВ
I. Закрепленные налоги («один налог – один бюджет»)
II. Совместные налоги (доходы по месту происхождения)
III. Системы дотаций
IV. Варианты и критерии

Г. ОБЗОР ПРАКТИКИ НЕКОТОРЫХ СТРАН
I. Краткий обзор немецкой системы разграничения налогов
II. Разграничение налоговых полномочий в Швейцарии
III. Опыт других стран

Д. РЕШЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ: КАКИЕ ОНИ?

А. НЕОБХОДИМАЯ СТРУКТУРА

I. Распределение функций и системы разграничения налогов

Разграничение налогов в федеральной системе не может быть осуществлено без информации о разграничении расходных полномочий. Как будет показано ниже, США главным образом следуют философии «один налог – один бюджет», в то время как Германия больше полагается на систему совместных налогов (расщепление налоговых поступлений). Совсем неслучайно в США довольно строго разграничивают полномочия между федеральным уровнем и уровнем штатов.

Разграничение функций является центральной задачей любой федеральной системы, потому что разграничение доходных полномочий должно следовать за разграничением расходных полномочий. Поэтому «философия», стоящая за федеральной системой, наиболее полно выражается через функции. США являются типичным примером довольно строгого вертикального разграничения функций и сильной автономии властей штатов. Функции в основном являются либо федеральными, либо штатов, включая все три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. В Германии эти три ветви власти по многим функциям разделены между уровнями властей. Вообще государственные функции в Германии находятся в тесной взаимосвязи между уровнями (Doering, 2000). Земли соблюдают большинство федеральных законов. Кроме того, они, как в других странах, могут быть объектом федеральных мандатов. Передача функций в виде мандатов несет в себе сложные взаимоотношения, касающиеся бюджетных доходов, потому что одна из важных проблем здесь касается дилеммы «финансируемых против нефинансируемых мандатов» (Huber/Lichtblau, 2000), т.е. вопроса, какой уровень власти должен обеспечить средства финансирования.

Подобная «философия» обязательно оказывает влияние и на разграничение налогов, поскольку она преобладает в федеральной системе в целом. Но в то же время вне этой почти философской взаимосвязи между разграничением функций и разграничением налогов существует административный аспект, который подчеркивает различие между этими двумя странами. Если пол-

номочия почти полностью распределены между уровнями, то власти будут развиваться независимо друг от друга. Если, как в Германии, региональные власти соблюдают федеральные законы, то правительства федерации и земель традиционно тесно сотрудничают. Если привыкнуть так работать в области полномочий в сфере политики, то легко применить данный опыт и в сфере налогового администрирования. Поэтому существует два фактора, которые могут привести к единой системе налогового администрирования, как в случае с Германией: 1) совместные налоги ведут к единой системе налогового администрирования; 2) органы управления, привыкшие работать вместе в сфере политики, могут легко договориться о единой налоговой адмиии-страции, тем более что имеется очевидная экономия в масштабах при единой системе сбора налогов (независимо от других критериев, согласно которым раздельные налоговые администрации могут казаться более желательными). Следует указать, что значительное смыкание функций и налогового администрирования позволяет работать только в долгосрочной перспективе, если различные уровни власти доверяют друг другу в повседневной работе. Поэтому, пока такого доверия нет, раздельное функционирование может оказаться предпочтительнее.

Следует постоянно помнить об этих наиболее важных взаимосвязях между разграничением расходных полномочий и налоговых полномочий при дальнейшем рассмотрении специфических вопросов в настоящем докладе.

II. План доклада

Предмет доклада следует рассматривать по этапам.

Выбор между различными вариантами разграничения налоговых полномочий должен базироваться на некоторых критериях. С учетом различных «философий» бюджетного федерализма эти критерии развиты в части Б, которая может рассматриваться как центральный элемент доклада.

Затем выделяются технические аспекты выбора, которые наличествуют для разграничения налоговых полномочий, и эти критерии кратко применяются к аспектам выбора (В).

Каждая страна в историческом процессе отобрала те технические варианты, которые лучше соответствуют ее идеям относительно федеральной системы. Результаты для Германии показаны в кратком обзоре в части Г.

Наконец, результаты (в очень предварительном виде) приложены к ситуации в России с учетом расходных полномочий и политических условий (Д).

Прежде чем приступить к рассмотрению критериев, необходимо определиться с некоторыми понятиями.

Следуя международной практике, к уровням властей адресуются как:

- правительство / уровень;
- региональные власти / уровень (субъекты Российской Федерации);
- местные органы власти / уровень (районы в России);
- субцентральные/субнациональные власти/уровни (региональные и местные уровни вместе взятые).

Следует также отметить, что в докладе подробно не рассматривается, какой тип налога является лучшим для того или иного уровня бюджетной системы. В нем сосредоточено внимание на выборе между системами разграничения налогов; способе, который, конечно, может быть выбран с учетом определенного предвидения, какой из налогов в основном соответствует данному уровню. Такие критерии систем разграничения налоговых полномочий и источников доходов, очевидно, еще не освещались последовательно в литературе по бюджетному федерализму. Поэтому следующая часть данной работы должна рассматриваться как первая попытка в данном направлении.

Б. КРИТЕРИИ ВЫБОРА МЕЖДУ СИСТЕМАМИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И ИСТОЧНИКОВ ДОХОДОВ

Прежде чем обсуждать технические варианты разграничения налогов, необходимо составить критерии, согласно которым такие системы должны быть оценены. Основополагающими целями научного бюджетного федерализма являются, как и в общей экономической теории, с одной стороны, эффективность (распределение национальных ресурсов согласно предпочтениям наро-

да и при минимальных затратах, избежание ненужного регулирования и т.д.) и справедливость (или равенство). Эти основные цели подразделены по группам критериев. Некоторые из них имеют особое значение, потому что они касаются основных целей любой федерации (I). Кроме того, прочие критерии также могут применяться, несмотря на то, что они, возможно, менее важны (II). Некоторые критерии затрагивают «собственный» интерес задействованных лиц и учреждений, потому что они могут вести себя стратегически, чтобы максимизировать их преимущества.

I. Особо важные проблемы

а. Вертикальный баланс бюджетной системы

В федерации адекватные доходы должны быть доступны всем уровням бюджетной системы. Если соответствующие уровни доходов во время реформы рассматриваются как грубо адекватные, то важно удостовериться, что развитие ситуации с доходами аналогично для всех уровней, т.е. желательна одинаковая эластичность дохода относительно роста ВНП. Если через какое-то время бюджетные потребности претерпевают изменения (например, путем увеличения расходов на национальную оборону или расходов на местную социальную политику), то различные технические варианты бюджета по-разному реагируют на такое изменение в расходных потребностях.

- Если выбрана система собственных налогов и налоговые ставки могут устанавливаться на субнациональном бюджетном уровне, то налоговые ставки увеличатся в большей мере на том уровне, где расходные потребности являются более сильными при условии, что политический процесс на этом уровне власти принимает эту потребность в увеличенном размере.
- Если была выбрана система совместных налогов и не разрешается никакое установление налоговых ставок на субнациональном уровне власти, тогда должны быть изменены сами доли отчисления. Это может произойти через национальный закон, и доля региональных властей будет зависеть от степени влияния субнациональных властей в национальном законодательном процессе.

б. Обеспечение бюджетной ответственности

Обсуждение проблем бюджетного федерализма долгое время находилось под влиянием довольно статических аргументов, оставляющих в стороне конкуренцию между юрисдикциями и возможность мигрировать (или ее угрозу). В Германии имела место оживленная дискуссия по бюджетной конкуренции и налогово-бюджетным стимулам. Такая конкуренция едва ли возможна в настоящее время на среднем уровне бюджетной системы Германии, но она действует в других странах, где итоговые эффекты кажутся весьма выгодными: граждане и предприятия больше осведомлены о размерах государственной деятельности; они больше заинтересованы в ситуации с налогово-бюджетной политикой, а субнациональные власти остаются более ответственными за то, что они делают с их налоговыми доходами. Людям позволено решать, с какими государственными инвестициями они согласны или не согласны в свете необходимого увеличения налоговых ставок. Швейцария – яркий пример подобной стратегии.

Если значительная степень налогово-бюджетной конкуренции считается желательной, то некоторые технические варианты распределения налогов кажутся благоприятнее, чем другие. В этом случае:

во-первых, простое размещение налоговых доходов позволит реализовать наименьшую степень налогово-бюджетной конкуренции; т.е. увеличить доход путем лоббирования или демонстрации больших издержек, если необходимо обеспечить полное возмещение издержек;

во-вторых, совместные налоги с едиными ставками позволяют проводить налоговую политику путем привлечения доходов предприятий и домашних хозяйств.

Децентрализованное установление налоговых ставок в наибольшей мере значимо в тесной связи с «налогово-бюджетной конкуренцией». Часто доказывается, что будет иметь место «гонка до изнеможения», если разрешить налогово-бюджетную конкуренцию. Однако, кажется, что аргументы относительно возможной международной «гонки до изнеможения» слишком легко переносятся в область налогово-бюджетной конкуренции в рамках федерации. В федерациях всегда действует центральный бюджетный уровень, в то время как на международном уровне не имеется никакого эквивалента правительству, и это ведет к совершенно иным последствиям (Keen, 1998);

в-третьих, децентрализованное законодательство относительно налоговой базы и права вводить и отменять новые налоги – самая сильная форма налогово-бюджетной конкуренции. Она может применяться в отношении части налоговой системы в Германии, но в качестве всеобъемлющей системы она в значительной мере противоречит некоторым другим критериям.

в. Горизонтальное распределение налоговых доходов

Принимая во внимание, что вертикальный баланс и бюджетная ответственность являются требованиями, которые должны соблюдаться в любой стране, горизонтальное распределение доходов может казаться желательным или нежелательным в стране. В США, например, горизонтальное распределение дохода между штатами происходит не каким-либо прямым способом, а только через субвенции, которые федеральные органы власти передают некоторым штатам или муниципалитетам в большей мере, чем другим, базируясь на национальных законах, принятых без формального участия властей штатов. В Германии существует сложная система бюджетного выравнивания между землями с сильным вовлечением федеральных органов власти не только через законодательство, но и через федеральные трансферты.

Если распределение налоговых доходов на душу населения между регионами рассматривается как слишком неравное, то возникает некоторый вид выравнивания бюджетной обеспеченности. Относительно разграничения налоговых полномочий большую проблему будет представлять определение степени различия по регионам налоговых доходов. В качестве общего правила можно предложить, что любое улучшение в горизонтальном распределении доходов достигается через лучшее разграничение налогов, что смягчает формальный процесс бюджетного выравнивания, который сам по себе является политически трудной задачей.

С точки зрения аспектов горизонтального распределения доходов возникает следующий сложный вопрос: в какой степени высокодоходные регионы должны получить права на налоги с большим доходным потенциалом? Налоги могут быть адекватными, поскольку они позволяют этим регионам финансировать их дальнейший рост, но в то же время это усиливает возможную необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности на более поздней стадии.

II. Дополнительные критерии

а. Единое налоговое законодательство и налоговое администрирование

Предприятиям, а также частным лицам, которые получают доход из нескольких регионов, удобнее иметь одно федеральное налоговое законодательство. Подобное положение справедливо и в отношении налогового администрирования, что, в свою очередь, облегчается единым налоговым законодательством. Однако единое налоговое администрирование представляется только в том случае желательным (и политически принимается органами субъектов федерации), если правительство и субнациональные власти доверяют друг другу. Для преодоления возможного недоверия можно использовать схему, принятую в Германии: глава налоговой инспекции на уровне земли является одновременно официальным лицом федерации и органов субъекта федерации.

Только первый вариант (автономная система закрепленных налогов) исключает большую степень единообразия. Все другие варианты разграничения налогов за органами власти различных уровней власти допускают единообразие налогового законодательства и налогового администрирования.

б. Сглаживание вертикальных налоговых экстерналий

Вертикальные налоговые экстерналии возникают в том случае, если налоговая политика органов власти одного уровня оказывает воздействие на налоговую политику органа власти другого уровня. В ходе обсуждения проблемы бюджетного федерализма специалисты стали обращать внимание на то, что правительство может быть стеснено в развитии своих налоговых ресурсов, если субнациональные власти будут агрессивно использовать единую налоговую базу или разрушать налоговую базу центрального правительства (см.: Keen, 1998 и литературу, приведенную в конце статьи). Это означает, что разделение или несовпадение налогов является более привлекательным вариантом и служит, кстати, важным критерием при проведении стратегической налоговой политики: региональные органы власти, особенно если они действуют совместно, могут попытаться облагать налогом базу налогообложения на основе федерального налогового законодательства.

в. Сглаживание горизонтальных налоговых экстерналий

Горизонтальные налогово-бюджетные экстерналии известны давно. Они порождаются фактором межрегиональной подвижности. Но это воздействие может создаваться искусственно, если отдельные регионы попытаются перенести бремя налогов на другие регионы путем:

- налогообложения лиц, перемещающихся из региона в регион, вместо обложения резидентов;
- налогообложения экспортируемых регионом товаров вместо налогообложения товаров, потребляемых в данном регионе;
- воздействия на межрегиональные рынки с целью увеличения налоговой базы и попыток переноса налогового бремени на другие регионы.

Все это может быть дополнено распределением регионом налогов по месту назначения вместо их происхождения.

Вышеуказанное воздействие может быть усилено посредством установления налоговых ставок субнациональными властями, в особенности, если регионы имеют право на дискриминационные действия в отношении других регионов.

Это воздействие снижается, если выбираются варианты с меньшей самостоятельностью на местах, но такая ситуация, в свою очередь, вступает в конфликт с другими критериями.

Существует опасность того, что уровень власти, который принимает решение по налоговому законодательству, а это, главным образом, центральное правительство, будет сокращать налоговую базу региональных налогов в целях достижения задач правительства, например, увеличение инвестиций. Этого нельзя избежать полностью, поскольку новые общенациональные задачи могут привести к необходимости введения налоговых льгот. Но выбор варианта системы разграничения налогов за органами власти различных уровней бюджетной системы может помочь побороть такое искушение. Например, совместные налоги приводят к тому, что налоговые льготы, предусмотренные налоговым кодексом, становятся весьма дорогостоящими для федерации. Таким образом, если общенациональный налоговый кодекс предусматривает раздельные (собственные) налоги для органов власти более низкого уровня, то это вызывает к жизни политику, когда правительство всегда приветствует налоговые льготы, а исключительно субнациональные власти несут бремя их финансирования.

г. Определение степени свободы действий правительства

Правительство должно иметь достаточно бюджетных поступлений для выполнения своих функций, принимая во внимание, что органы власти всех бюджетных уровней, с их точки зрения, всегда будут испытывать недостаток денежных средств. То же самое справедливо и в отношении субнациональных властей: они будут стремиться получать как можно больше налоговых поступлений «из собственных источников» для выполнения своих функций. Для обеспечения такой бюджетной автономии органов власти всех уровней необходимо предусмотреть на уровне законодательной базы, возможно, и Конституции, закрепление налогов за органами власти различных бюджетных уровней. Конституция Германии содержит конкретные положения в этом отношении (ст. 106).

B. ТЕХНИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЫБОРА СИСТЕМ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И ИСТОЧНИКОВ ДОХОДОВ

В различных странах налоги по-разному закрепляются за органами власти бюджетных уровней, и литература по вопросам бюджетного федерализма проводит четкую грань между системами разграничения налогов[1]. Если говорится, что налог относится к органу власти определенного бюджетного уровня, то это означает прежде всего то, что доходы от данного налога поступают к данному органу власти. Однако это только один из трех составных элементов любого налога, в отношении которых необходимо принимать решение:

- На каком уровне власти издаются налоговые законы? Законы могут предусматривать налоговые ставки или оставлять этот вопрос в компетенции органов власти того бюджетного уровня, который имеет право на получение поступлений от данного налога.
- Какой уровень получает налоговые поступления?
- Какой бюджетный уровень отвечает за сбор налогов?

[1] Относительно текущей дискуссии по системе Германии см. Schneider/Lenk 2000.

Каждый из вариантов включает различные налоги с учетом соответственно трех составных элементов (варианты представлены после схемы 1). Все варианты закрепления налогов используются на практике в различных странах. Например, в Германии в рамках федеральной системы встречаются все варианты закрепления налогов.

Схема 1.

Система разграничения налоговых поступлений между органами власти различных бюджетных уровней

1. Раздельные (собственные) налоги (один налог – один бюджет)
   - 1.1. Автономная система закрепленных налогов (полностью конкурентные)
   - 1.2. Система согласования закрепленных налогов
     - 1.2.1. С учетом свободы действия органов власти любого уровня
       - 1.2.1.1. С широкой автономией действий
       - 1.2.1.2. Только с правом введения налоговых ставок
     - 1.2.2. Без автономии действий
2. Совместные налоги (доходы по месту происхождения)
   - 2.1. Совместные налоги без права установления налоговых ставок
   - 2.2. С правом введения налоговых ставок

Система дотаций

Источник: адаптировано из Zimmermann/Henke 2001, тема 5.2.

Все варианты, представленные на схеме 1, рассматриваются ниже. Их можно представить как некий порядок, учитывающий степень свободы каждого уровня власти, особенно субнациональных властей.

I. Закрепленные налоги («один налог – один бюджет»)[2]

a. Автономная система закрепленных налогов

Все раздельные налоги составляют одну из больших групп вариантов закрепления налогов, которые затем противопоставляются другим группам налогов: совместные налоги и дотации. Самая показательная форма раздельных налогов – это автономная система закрепленных налогов. Это означает, что органы власти определенного бюджетного уровня имеют свободу принятия решений в отношении всех элементов налога. Они могут вводить и отменять налоги, принимать налоговые законодательства, предусматривающие налоговую базу и ставку. Они получают все поступления от данного налога и, возможно, будут отвечать за сбор поступлений от него. Для субнациональных властей это означает, что конкретный регион или муниципальное образование может принимать решения в отношении налогов без каких-либо ограничений.

Вероятно, в мире нет федеративных государств, налоговые системы которых состоят только из жестко закрепленных налогов. Однако, что в равной степени возможно, есть отдельные случаи таких налогов во всех федерациях. В большинстве случаев правительство имеет право действовать в этом направлении. Главная проблема федеративного государства заключается в определении степени свободы действий органов субнациональных властей. Если права на свободу действий органов власти ограничиваются в той или иной мере, то налог будет уже относиться к следующей категории налогов, к системе согласования закрепленных налогов. Например, если в Германии правительство может свободно принимать решения по акцизам (налоги на бензин, табак, алкогольные напитки и т.д.), т.е. принимать решения, что облагать и как облагать налогами, то это означает, что существующая налоговая система является координируемой, поскольку этот тип налогов закреплен за федеральным уровнем.

[2] Каждый из которых направляется только в бюджет того или иного уровня.

Автономная система закрепленных налогов, находящаяся на одной чаше весов, о чем говорилось выше, часто не является элементом реформ, а указывает только на направление реформирования налоговой системы. В частности, в Германии в последнее время во всех дискуссиях по вопросам реформ прослеживается мысль о необходимости «большего движения в сторону раздельных налогов», а конкретные предложения на краткосрочную перспективу не содержат рекомендаций по созданию системы, включающей полностью жестко закрепленные налоги.

С учетом рассмотрения отдельных критериев автономная система закрепленных налогов имеет аргументы как «за», так и «против».

Во-первых, такие налоги исключают влияние правительства, если они относятся к субнациональным властям.

Во-вторых, они в значительной степени укрепляют бюджетную автономность субнациональных властей.

В-третьих, горизонтальное распределение налоговых поступлений будет очень неравномерным.

В-четвертых, федеральная система, состоящая только из таких налогов, предполагает наличие большого числа совпадающих налогов, в том смысле, что органы власти разных бюджетных уровней будут реализовывать свои права на получение доходов в значительной степени с одной и той же налоговой базы. Этот налоговый конгломерат может вызывать вертикальные экстерналии (Keen 1998), т.е. решения, принимаемые на одном бюджетном уровне, будут оказывать воздействие на результаты сбора налогов на другом бюджетном уровне.

Кроме горизонтальных, происходят также и вертикальные экстерналии, и большое число налоговых законов становится серьезным бременем для экономики.

Поскольку система, включающая только жестко закрепленные налоги, будет входить в противоречие со слишком большим числом критериев по их закреплению, страны с федеральным устройством на практике имеют, как правило, только некоторые из таких налогов, и они функционируют, главным образом, на уровне правительства. Таким образом, если предлагается система «один налог – один бюджет», то фактически это означает, по всей видимости, использование системы согласования закрепленных налогов.

б. Система согласования закрепленных налогов

Многочисленные возражения против жестко закрепленных налогов привели к практике некоторой «координации» раздельных налогов. Общим для них все еще остается тот факт, что доходы от таких налогов полностью поступают только на один уровень бюджетной системы. Дальнейшее подразделение налогов сделано с учетом сокращения степени свободы действий органа власти, получающего налоговый доход.

1. Раздельные налоги в условиях свободы действий

Значительная свобода действий

Наименее жесткая форма координации приводит только к разделению налоговых источников между органами власти различных бюджетных уровней. Такое разделение может касаться групп налогов или конкретного налога. И тогда остается открытым вопрос: будет ли взиматься налог, с какой базы, по какой ставке и т.д. Таким образом, органы власти имеют полную свободу по формированию «своего» налога.

В ст. 106 Конституции Германии (раздел 1) указывается на то, что акцизы (за малым исключением) находятся в ведении федерации, то же самое предусматривается в отношении страхового налога в качестве единого налога.

Только с правом введения налоговых ставок

Если федеральное правительство, как правило, имеет свободу действий по введению, отмене и формированию «своих» налогов, то органы субнациональных властей могут осуществлять разграничение раздельных налогов и при более высокой степени координации, при которой орган власти более низкого уровня имеет полномочия только по установлению налоговой ставки. Однако эти полномочия являются весьма важными. Любая юрисдикция может заставить своих граждан и предприятия платить за дополнительные бюджетные услуги, которые они хотят получить от своего органа власти.

Таким образом, этот вариант системы разграничения налогов является весьма привлекательным. Он может существовать в нескольких формах.

Одной из децентрализованных форм являются надбавки: субнациональные власти имеют право вводить надбавки на уже существующие, вероятнее всего, федеральные налоги. Они могут вводиться как дополнительный процент к налоговой базе или на уже рассчитанные налоговые обязательства. Также допускается корректировка налоговой базы (сокращение или расширение налоговой базы).

В Германии налог на недвижимость и местный налог на прибыль предприятия регулируются федеральными законами. Они устанавливают налоговую базу, а налоговая ставка определяется на местном уровне, без каких-либо низших или верхних ограничений.

2. Раздельные налоги без автономных полномочий

В условиях наиболее жесткой формы координации раздельных налогов органы власти, получающие налоговые доходы, не могут принимать никаких решений ни по каким аспектам налогов. Они могут только ждать поступления налоговых доходов, законодательно принятых на других уровнях власти. Органы власти, получающие налоговые доходы, не имеют права корректировать налоговое бремя в соответствии со спросом на бюджетные услуги, предоставляемые властями данного уровня. Однако органы власти в этой ситуации, по крайней мере, заинтересованы в налоговой базе. При сравнении с совместными налогами преимущество раздельных налогов очевидно, поскольку они «принадлежат» в плане получения доходов только одному уровню власти и правительству достаточно сложно перераспределять такие доходы между органами власти различных уровней.

В Германии налоги на наследство и налоги на транспортные средства, поступающие в земли, регулируются законодательством федерации, устанавливающим также налоговые ставки.

Совместные налоги (доходы по месту происхождения)

а. Понятие совместных налогов

Налоги именуются здесь совместными в том случае, если несколько бюджетных уровней делят между собой доход от одного или нескольких налогов, и если это деление осуществляется на основе регионального происхождения налогового дохода.

Однако часто доход из налогового источника относится к индивидуальной юрисдикции по показателям, которые не пытаются определить региональное происхождение налога, но вместо этого доходы распределяются пропорционально численности населения, сообразно расходным потребностям и т.д. Такие доходы являются не более как доходами «из собственных источников» и не могут рассматриваться как доход получающего уровня (хотя и данного уровня).

В то время как различные технические варианты разграничения налогов реализовывались и причем со снижающейся степенью полномочности со стороны получающего бюджетного уровня, совместные налоги здесь обсуждаются, прежде всего, без возможности того, чтобы получающий уровень устанавливал налоговую ставку. Такое установление налоговой ставки кажется, скорее, исключением, хотя его появление очень желательно.

б. Совместные налоги без права установления налоговых ставок

Как и при системе раздельных налогов, совместные налоги также имеют свои плюсы и минусы, большинство из которых не связаны с тем, могут или нет варьироваться налоговые ставки.

При системе совместных налогов все бюджетные уровни испытывают одинаковые колебания от притока доходов этих налогов. Это важно для критериев вертикального баланса и горизонтального перераспределения, поскольку в данном случае эти колебания распространяются в обоих направлениях.

Налоговое законодательство едино и, вероятно, является общенациональным. Таким образом, общее налоговое бремя может быть соразмерено с возросшей или снизившейся расходной потребностью на каждом уровне, и тогда в законе могут появиться статьи по пересмотру распределяемых долей.

Обычное налоговое администрирование происходит легче и имеет преимущества по издержкам, при этом предусматривается, что один уровень бюджетного управления доверяет другому.

В отличие от любой дотационной системы, совместное налогообложение (даже если оно не допускает децентрализованного установления ставки налога) приводит к тому, что каждый бюджетный уровень власти заботится о своей налоговой базе, что важно для регионального и общенационального роста.

Однако этот стимул снижен по сравнению с любой формой раздельных налогов, поскольку ставка налога и доля его разделения устанавливаются свыше и могут быть легко изменены. Так что забота о налоговой базе в регионе может не оправдаться в долгосрочной перспективе. Это ясно видно по периодическим заявлениям в Германии о том, что в некоторых землях контроль за исполнением налогового законодательства на их предприятиях не так интенсивен, как в других землях (Deubel, 2000). Уменьшенные доходы лишь на 42,5% направляются в бюджеты земель (соответственно для других доходов – 50%), так как остаток достается федеральному и(или) местному бюджету. Если бы каждая земля была ответственна за налоговую базу в целом, она бы смотрела иначе на налоговую дисциплину.

Возможно, основное возражение возникает из-за так называемого картельного менталитета, за которым следуют совместные налоги (Blankart,1999). Налоговое законодательство в Германии устанавливается между федеральным уровнем и уровнем земель, т.е. в сотрудничестве двух государственных палат федерального уровня. Это представитель от каждой земли во второй государственной палате (Бундесрате), но палата не представляет индивидуальные интересы каждой земли, которая может быть заинтересована в изменении ставки налога (и, возможно, своей налоговой базы). Земли скрываются за федерацией, если начинается критика высоких налоговых ставок, а единая ставка налога предупреждает налоговую конкуренцию между ними.

Совместные налоги без децентрализованного разделения полномочий по установлению налоговых ставок ослабляют связи между гражданами и предприятиями, с одной стороны, и органами власти, с другой, и вследствие этого – бюджетную ответственность. Обычно налогоплательщик не знает или не представляет себе, на какие уровни власти он платит налоги, не говоря уже о том, как много приходится их на каждый из бюджетных уровней.

Как следствие, субнациональная власть получает свой налоговый доход практически «невидимо» в политическом смысле. Она получает деньги, но в понимании граждан и предприятий не несет ответственности за общее количество собранных ею средств. Также она не несет ответственности за то, как тратит эти средства, поскольку гражданин земли или муниципального образования в Германии не представляет, что тратятся именно «их» деньги, по сравнению с системой, при которой бюджет мог бы финансироваться раздельными налогами с децентрализованным установлением ставки налога. И последнее (но не по значимости) – это то, что налогоплательщик в Германии обвиняет только федеральное правительство за любой неудобный аспект налогообложения, хотя земли также принимают участие в законодательном процессе.

Совместные налоги в Германии составляют до 85% всех налоговых поступлений. Хотя преимущества совместных налогов были обозначены уже в 60-е годы (Комиссия по налоговой реформе, 1966) и привели к последнему крупному изменению налоговой системы в 1969 г., только недавно под влиянием идеи «конкурентного федерализма» вышеназванные недостатки совместных налогов были более четко определены. Поэтому недавние предложения в Германии в основном единогласно подчеркивают необходимость двигаться – по крайней мере в некоторой степени – в направлении от преобладания совместных налогов. Эти предложения затрагивают не только лишь чистое введение установленной налоговой ставки по данным налоговым долям, они идут к более сильному разделению налогов с сохранением лишь разделения налоговых источников между бюджетными уровнями[2]. Очень велика вероятность того, что первая альтернатива может быть однажды выбранной.

в. Полномочия субнациональных властей по установлению налоговых ставок в системе совместных налогов

Система совместных налогов в основном не предоставляет уровню власти, получающему доход, полномочия по установлению ставки налога. В Германии, например, Конституция содержит возможность того, что муниципальные образования могут

[2] Для обзора см. Doering/Stahl (1999), раздел D I и недавние предложения Wissenschaftlicher Beirat (2000) и Frankfurter Institut (2000).

устанавливать ставку налога для их доли подоходного налога, но до сих пор не выпущено необходимого закона. Поэтому 85% общего налогового дохода, поступающего от совместных налогов, почти исключительно собираются без установления ставки налога на региональном уровне.

Нормальная система совместных налогов выглядит следующим образом: один налоговый закон регулирует налог, включая национальную единообразную налоговую ставку, и затем доход распределяется по региональному признаку. В принципе любая такая система совместных налогов может быть построена так, чтобы получающие доход уровни власти варьировали ставку налога в своей доле этого налога. Однако ввести полномочия по определению ставки налога на нижних бюджетных уровнях в такой системе, хотя и технически возможно, но далеко непросто. В основном возможны два варианта (Научный совет Федерального министерства финансов Германии, 2000).

Во-первых, ставка подоходного налога, например, изначально уменьшается на несколько процентных пунктов. Получающие налог уровни власти могут затем вводить дополнительные ставки, например, вплоть до двухразового размера по сравнению с изначальной пониженной шкалой.

Во-вторых, шкала ставок налога остается как есть. Получающие налог уровни бюджета могут уменьшать или увеличивать эту ставку налога, или же они могут оставить ее неизменной. Границы изменения шкалы могут быть зафиксированы в национальном законодательстве или оставаться открытыми. Процедура начнется, как и раньше, с налоговой декларации индивидуального налогоплательщика. Эта сумма личного дохода станет предметом возросшей или снизившейся ставки. Орган власти, получающий доходы, может рассчитывать на те же доходы, что и раньше, если он не использовал своих прав по изменению ставки налога. Однако теперь, в отличие от первой процедуры, нет необходимости в предварительном уменьшении налоговой шкалы.

Во времена электронных налоговых деклараций такая процедура не должна быть сложной в исполнении. Но, конечно, технические проблемы должны быть решены, как это обсуждалось в Германии. Остается посмотреть, как будет осуществлена на практике инициатива Бельгии: регионам этой страны должны быть даны права решать вопрос об увеличении или снижении их доли в подоходном налоге.

Третий подход к введению децентрализованного установления налоговых ставок в системе совместных налогов применяется в Германии при взимании местного налога на прибыль предприятий, по которому муниципальные образования устанавливают налоговую ставку. Затем они передают определенный процент на более высокие бюджетные уровни (рассчитанный от стандартизованного, но не фактического налогового дохода). Это представляет собой особую форму совместных налогов, где налог фактически «принадлежит» одному уровню, но который в качестве дополнительной меры должен передать некоторую часть средств другим бюджетным уровням.

Если совместные налоги сочетаются с децентрализованным установлением полномочий по ставкам налогов, то многие возражения против них будут устранены или сокращены. Налогоплательщики теперь могут столкнуться с издержками в смысле увеличения налогового бремени из-за их дополнительных требований к государству по дополнительному предоставлению бюджетных услуг. Но остаются некоторые другие возражения, касающиеся, например, подавляющего влияния правительства на налоговую базу и налоговые доли.

III. Системы дотаций

Все предыдущие технические возможности разграничения налогов базировались на том принципе, что доходы аккумулируются по индивидуальной юрисдикции на основе региона происхождения налоговых доходов. Это составляет важный стимул, заставляющий заботиться о налоговой базе в данном регионе. Этот стимул уничтожается в случае, если органы власти получают средства в виде дотаций (субвенций), распределенных в соответствии с некоторыми критериями, установленными неким политическим путем. Система дотаций распределяет те доходы, которые «заработаны» где-то в другом месте.

Таким образом, наиболее рационально лоббировать в высших бюджетных уровнях дополнительные дотации (субвенции) без ограничений. Дополнительные дотации (субвенции) являются 100%-ным преимуществом, поскольку возможный вклад в финансирование таких трансфертов (через налоги от граждан и предприятий всего региона) мал, а в случае, если эти трансферты идут

от правительства местным органам власти, совсем незначителен. Это объясняет интерес субнациональных властей к дотационной системе и их гораздо меньшую заинтересованность в совместных налогах (не говоря уже о собственных налогах): ответственность за сбор средств ложится на некий другой уровень власти, тогда как собственные налоги означают, что региональные власти должны конфронтировать со своими гражданами и предприятиями по поводу налоговых законопроектов при требовании предоставления им дополнительных бюджетных услуг.

Существует огромное число различных дотационных систем. Дотации (субвенции) могут выдаваться из специальных налогов, могут быть даже закреплены законом (как в случае Германии с земельной системой бюджетного выравнивания для муниципальных образований) или же средства могут поступать из всего бюджета, как было в случае расщепления доходов в США.

Как это хорошо описано в литературе, трансферты (дотации или субвенции) могут передаваться получающим их властям в различных формах, вызывающих различные последствия. Эти особенности в дальнейшем не будут обсуждаться, так как они не являются предметом настоящего исследования.

IV. Варианты и критерии

С учетом плюсов и минусов различных подходов к определению критериев, очевидно, что не может быть единственно лучшего решения. Конечно, если должны преобладать только лишь бюджетная ответственность и налогово-бюджетная конкуренция, то автономная система раздельных налогов является действительно лучшей. Аналогичным образом, если страна делает упор только на равное распределение налоговых доходов, то должна быть избрана дотационная система.

В действительности каждая страна имеет свою собственную «философию», состоящую из «смеси» критериев и сформированную под влиянием опыта, через который она прошла. Однако важно, как страна видит будущее своего бюджетного федерализма. Как учит наука управления бизнесом, видение должно идти впереди. Из его перспектив должны проистекать цели, и они, в свою очередь, должны направлять выбор необходимых инструментов. Системы разграничения налогов – это инструменты, а

бóльшая бюджетная ответственность или бóльшее бюджетное выравнивание – это цели. Такое видение может состоять из путей, ведущих к большей индивидуальной и, таким образом, предпринимательской свободе действий во всей стране. И в области бюджетного федерализма возможно создание системы, включающей самодостаточные региональные власти, работающие в ясном правовом поле, которое отводит должную роль правительству, и развивающей региональный потенциал на благо всей страны, поскольку ВВП является суммой валовых региональных продуктов (ВРП).

Г. ОБЗОР ПРАКТИКИ НЕКОТОРЫХ СТРАН

В предшествующих разделах доклада был представлен в основном опыт Германии. В этом разделе более подробно будет рассмотрен опыт Германии и некоторых других стран в области вертикального разграничения налогов между федеральным и средним уровнями властей. Это может быть осуществлено только в виде наброска, поскольку юридическая форма, в которой фактически происходит разграничение налогов, часто очень сложна. Выбор также концентрируется на Западной Европе, в частности, на опыте Германии и Швейцарии. Такой выбор, объясняется тем, что эти страны значительно отличаются друг от друга.

I. Краткий обзор немецкой системы разграничения налогов

Предшествующее обсуждение систем разграничения было обращено преимущественно к опыту Германии, поскольку в этой стране практически имеются все варианты системы разграничения налогов. Поэтому достаточно обобщить некоторые особенности.

Совместные налоги как доминирующая распределительная система доходов

В Германии 85% всех налоговых доходов на всех уровнях бюджетной системы генерируются совместными налогами. Доли зафиксированы федеральным законом, требующим одобрения

Палаты земель (Бундесрата). Налоги, включенные в эти 85%, отличаются, однако, по технике расщепления.

Налог на доходы физических лиц и налог на доходы юридических лиц расщепляются между соответствующими бюджетами по принципу регионального происхождения налога. То же верно для местного налога на прибыль предприятий, из которого некоторый процент должен передаваться земле и федерации.

Налог на добавленную стоимость регулируется иначе. Западноевропейский тип этого налога не позволяет распределять его по принципу региона происхождения (холдинги, включающие в себя несколько предприятий; экспорт-импорт). Поэтому по меньшей мере 75% доли налога земель распределяется на душу населения и до 25% – беднейшим землям. Местные власти получают свою долю в размере около 2% на основе политически определенных индикаторов предпринимательской активности.

Если совместные налоги определены как распределяемые по региональному принципу (и это кажется адекватным), то немецкий налог на добавленную стоимость должен рассматриваться как часть дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности.

Система согласования закрепленных налогов

В этой области федеральное правительство имеет сильные позиции. Ограничен только тип налогов, которые оно вправе взимать (ст. 106 Конституции). Но что касается того, взимать или нет такой налог и по какой ставке, то здесь федеральное правительство абсолютно свободно.

Доходы от собственных налогов земель никогда не были большими. Местные же доходы от собственных налогов также невелики.

Немецкое налогообложение всегда имело много общего с аналогичной системой в Австрии. Это также во многом касается и разграничения налогов между различными бюджетными уровнями. Но некоторые специфические элементы все же различны.

Один из них – способ, которым разграничение налогов получает законодательное закрепление. В то время как Конституция Германии содержит много деталей, особенно относительно типов налогов и того, что касается их разделения или расщепления доходов, в Австрии же Конституция (в данном случае) только

отсылает к Финансовому конституционному закону. И этот закон принимается примерно на 5 лет.

Иначе говоря, австрийская система разграничения налогов содержит, подобно немецкой, большое число возможных схем распределения налогов между бюджетными уровнями: закрепленные (собственные) скоординированные налоги; совместные налоги, разделяемые в различных формах; налоговые доходы, распределяемые по индикаторам, т.е. доходы типа дотаций. В целом Австрия, хотя и является федерацией, имеет довольно высокоцентрализованную налогово-бюджетную систему, как это будет показано в следующем разделе данного доклада. Поэтому разграничение налогов имеет здесь меньшую важность, чем в странах с большей долей субнациональных властей в бюджетной системе.

Центральные и субнациональные уровни власти финансируются только в меньшей степени за счет закрепленных (собственных) налогов и таковые координируются Финансовым конституционным законом.

Федеральное правительство получает полностью налог на прибыль юридических лиц, налог на табачные изделия и почтовые (марочные) пошлины.

Земли получают полное право на такие виды доходов, как, например, доходы от налога на страхование от пожара, налога на охоту и рыболовство.

Местные органы власти в полной мере взимают налоги, к примеру, на недвижимость, на пиво.

Расщепление налоговых доходов осуществляется несколькими способами:

1. Некоторые налоги являются федеральными налогами в смысле их правового регулирования, но федеральное правительство обязано передавать часть доходов по этим налогам на другие бюджетные уровни. Это относится к подоходному налогу, НДС и налогу на минеральное топливо.

2. Допускаются надбавки земель по федеральным налогам, например, по налогу на игру на скачках (пари). Аналогично местные органы власти могут вводить некоторые надбавки по земельным налогам. Такой тип разграничения налоговых полномочий не встречается в Германии.

Некоторые данные по разграничению налогов в сравнительной форме в других странах представлены ниже.

II. Разграничение налоговых полномочий в Швейцарии

Швейцария – маленькая страна (7 млн жителей и 41 тыс. км² территории), в частности, по сравнению с Россией (147 млн жителей и 17 млн км²) и даже с Германией (82 млн жителей и 357 тыс. км² территории). Однако она может похвастаться чрезвычайно живым федерализмом и в то же самое время – очень высоким доходом. Ниже федерального уровня существует средний уровень властей (26 кантонов) и местный уровень (3 000 муниципальных образований).

Система разграничения налогов в стране отражает сильный акцент на субнациональные уровни властей. Они аккумулируют приблизительно 70% всех налоговых доходов, из них кантоны – 40%, муниципальные образования – 30% (Starck, 1999, p.19). Налоговое законодательство также наделило средний уровень власти всеобъемлющими правами, т.е. он может издавать законы в отношении любого налога за исключением тех, которые определенно закреплены за федеральным уровнем.

В табл. 1 приведено распределение налогов на федеральном и среднем бюджетном уровне. Большинство налогов – закрепленные (собственные) налоги в том смысле, что только один уровень применяет этот налог или оба уровня власти используют этот налог одновременно, но без координации своих действий, подобно гербовому сбору. В последующем показаны некоторые особенности швейцарской налоговой системы, которые могут быть интересны для дискуссии о реформах в России.

Основной интерес представляет совпадение налогообложения доходов на обоих уровнях. В Германии это происходит в форме совместных налогов, которые в соответствии с конституционным законом «принадлежат» обоим уровням власти. Федеральный подоходный налог в Швейцарии основан на федеральном законе, но администрируется средним уровнем власти, как это также имеет место в Германии. Подоходный налог кантонов следует только общим федеральным правилам по типам доходов и по техническим элементам – закону о подоходном налоге кантонов. Кантоны устанавливают налоговую ставку. В соответствии с их подоходным налогом они взимают также налог на имущество, чего не делает федеральный уровень. Таким образом, имеется некоторая координация в условиях налоговой базы и организа-

Таблица 1

Распределение налогов в Швейцарии

Налоги на доход и имущество	Налоги на товары и услуги
Конфедерация	
Подоходный налог	НДС
Налог на чистую прибыль	Гербовый сбор
Налог на заработную плату	Табачный налог
Налог на освобождение от военной и гражданской службы	Налог на пиво
	Налог на алкогольные напитки
	Налог на минеральное топливо
	Налог на автомобили
	Таможенные пошлины
26 кантонов	
Подоходный налог и налог на имущество	Налог на транспортные средства
Подушный налог (налог на домашнее хозяйство)	Налог на развлечения
	Налог на собак
Налоги на чистую прибыль и капитал	Лицензионные сборы
Налоги на наследования и дарения	Налог на ГЭС
Налог на приращение стоимости капитальных активов	Прочие налоги
Налог на недвижимость	
Налог на передачу недвижимой собственности	
3000 муниципалитетов	
Подоходный налог и налог на имущество	Налог на собак
Подушный налог (налог на домашнее хозяйство)	Налог на развлечения
	Прочие налоги
Налоги на чистую прибыль и капитал	
Налоги на наследования и дарения	
Налог на приращение стоимости капитальных активов	
Налог на недвижимость	
Налог на передачу недвижимой собственности	
Налог с продаж	

Примечание: данные о доходах в сопоставимой форме включены в табл. 2.

Источник: Термины и структуризация налогов взяты из: Налогообложение в Швейцарии. – Берн, 2000. – С. 7.

ции налогового законодательства, но не по налоговым ставкам, так что бремя подоходного налога может значительно изменяться между кантонами, а в Швейцарии кантоны находятся очень близко друг от друга.

В сфере косвенных налогов следует указать, что субнациональным уровням властей не разрешено взимать налоги, которые приравнены к статусу закрепленных за федеральным уровнем. Поэтому не имеется никакого согласованного налогообложения в этом сегменте, если исключить из общей картины незначительные элементы подобно гербовому сбору.

Наконец, стоит отметить конституционную особенность. Право федерального уровня облагать НДС и подоходным налогом, т.е. главными федеральными налогами, имеет временный характер. Существующие полномочия будут сохранены только до 2006 г., и усилиям федерального уровня в том, чтобы получить закон о неограниченных полномочиях, всегда противодействовали кантоны. Это говорит о самом сильном рычаге влияния, который можно вообразить, если налоговые права субнациональных уровней власти в области налогообложения должны быть защищены.

III. Опыт других стран

В табл. 2 приведены типы налогов, разграниченных по уровням властей для нескольких европейских стран, включая две предварительно описанных страны – Германию и Швейцарию. Перечисленные в таблице страны имеют очень различную структуру с точки зрения перспектив бюджетного федерализма. Лишь немногие из европейских государств в полной мере являются федеративными. Бельгия – к настоящему времени федеративная страна, хотя средний (субнациональный) бюджетный уровень в ней состоит только из трех составляющих (единиц). А Испания имеет неполностью развитый средний уровень властей, и поэтому в таблице ОЭСР она классифицирована как не имеющая такового бюджетного уровня. Некоторые страны имеют особые отношения с отдельными своими регионами, но без предоставления аналогичных прав всем регионам. Это верно для Великобритании (с Шотландией и Уэльсом), а также и для такой страны, как Испания относительно некоторых из ее регионов. Другие страны – унитарные государства, т.е. имеют только местный уровень самоуправления.

Таблица 2

Распределение налогов в европейских странах в сравнительной форме в 1998 г. (% к итогу)

Налоги	Доля центрального уровня	Доля субнационального уровня	% к общему уровню налоговых доходов субнационального уровня
Австрия	72,9	27,1	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	70,0	30,0	45,0
Налоги на заработную плату	68,3	31,7	10,0
Налоги на имущество	21,6	78,4	5,4
Налоги на товары и услуги	75,3	24,7	35,4
Бельгия	56,5	43,5	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	57,3	42,7	59,2
Налоги на имущество	57,5	42,5	4,9
Налоги на товары и услуги	52,6	47,4	35,6
Дания	67,0	33,0	
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	49,4	50,6	93,6
Налоги на заработную плату	100,0	0,0	0,0
Налоги на имущество	44,5	55,5	6,3
Налоги на товары и услуги	99,9	0,1	0,1
Франция	80,5	19,5	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	100,0	0,0	0,0
Налоги на заработную плату	80,1	19,9	4,1
Налоги на имущество	28,2	71,8	50,6
Налоги на товары и услуги	95,7	4,3	10,3
Германия	49,7	50,3	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	41,9	58,1	57,4
Налоги на имущество	0,1	99,9	8,0
Налоги на товары и услуги	62,4	37,6	34,5

Продолжение

Налоги	Доля центрального уровня	Доля субнационального уровня	% к общему уровню налоговых доходов субнационального уровня
Италия	83,3	16,7	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	95,3	4,7	12,9
Налоги на заработную плату	100,0	0,0	0,0
Налоги на имущество	57,6	42,4	17,3
Налоги на товары и услуги	89,5	10,5	24,6
Норвегия	76,4	23,6	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	55,4	44,6	90,2
Налоги на имущество	40,4	59,6	7,8
Налоги на товары и услуги	99,0	1,0	2,0
Испания	73,9	26,1	
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	84,2	15,8	26,4
Налоги на имущество	2,8	97,2	34,8
Налоги на товары и услуги	79,7	20,3	35,4
Швеция	65,3	34,7	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	25,3	74,7	100,0
Налоги на заработную плату	100,0	0,0	0,0
Налоги на имущество	100,0	0,0	0,0
Налоги на товары и услуги	100,0	0,0	0,0
Швейцария	46,8	53,2	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	28,9	71,1	78,6
Налоги на имущество	29,7	70,3	17,0
Налоги на товары и услуги	91,7	8,3	4,4
Великобритания	95,2	4,8	–
Налоги на доход, прибыль и прирост капитала	100,0	0,0	0,0
Налоги на имущество	64,4	35,6	99,5
Налоги на товары и услуги	100,0	0,0	0,0

Источник: Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), 2000, Статистика государственных доходов, 1965–1999.

Чтобы сделать все страны сопоставимыми, их субнациональные налоговые уровни показаны одной цифрой. Она может включать или не включать налоги среднего бюджетного уровня. Сначала для каждой страны показываются доли центральных и всех субнациональных налогов. Субнациональные налоги охватывают от 17 до 53% итога. Федеративные страны, за исключением Австрии, имеют наибольшие значения, поскольку они включают налоговые доходы средних уровней властей.

«Набор» налогов, конечно, не один и тот же во всех странах. При этом могут доминировать или налоги на доходы, или налоги на товары и услуги. В федеративных странах следует рассматривать налоги, закрепленные за субнациональным уровнем властей, и они должны заботиться о налоговых доходах дополнительного уровня, который должен быть сформирован за счет двух других уровней.

Унитарные страны полагаются в большей мере на налогообложение имущества для своих налоговых доходов. Среди них три скандинавские страны – Дания, Норвегия и Швеция. В этих странах местный бюджетный уровень характеризуется большой долей во всех налоговых доходах (средний уровень власти не существует). Более того, акцент явно делается на налогообложение дохода. Это выглядит как очень сильный местный уровень власти. Но необходимо принять во внимание, что эти страны образуют то, что называется «скандинавская модель» местных бюджетов (Rattsoe, 1998). Муниципальные образования видятся в большей степени как осуществляющие цели правительства, т.е. они должны осуществлять, в первую очередь, социальные выплаты в рамках социальной политики.

В федеративных странах средние уровни власти обычно финансируются за счет «набора» налогов, за исключением Швейцарии, где налогообложение доходов отчетливо доминирует. Для федеративных стран этот результат представляет большой интерес, поскольку на среднем уровне власти не проявляется «одноналоговое» решение. Кажется, нет *такого* налога, который был бы «прирожденным» налогом для среднего бюджетного уровня, т.е. тот случай, когда налог на недвижимость можно было называть «прирожденным» в качестве местного налога. Поэтому решение о налоге для среднего уровня власти может быть принято в соответствии с индивидуальными политическими предпочтениями страны. Исключение составляют налоги, которые не при-

менимы к какому-либо субнациональному уровню, подобно НДС или акцизу на изделия, производимые только в нескольких местах в стране.

Д. РЕШЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ: КАКИЕ ОНИ?

С учетом технических возможностей и критериев, которыми можно было бы руководствоваться при их отборе, необходимо решить, какие из них применимы к России, а какие далеки от российской «философии» и опыта. По-видимому, Россия не желает какого-либо из двух крайних решений.

1. Полное разделение налогов между бюджетами повлекло бы за собой слишком большое неравенство в начальном распределении доходного потенциала, и значительные бюджетные потребности. Эти два неравенства вместе взятые, если значительное бюджетное выравнивание является политической задачей, а в России это очевидно, могут привести к широким финансовым потокам выравнивания бюджетной обеспеченности одновременно с сопутствующими трудно избегаемыми сдерживающими эффектами как для получающих регионов, так и для регионов-доноров.

2. Далеко идущее бюджетное выравнивание без децентрализованной бюджетной ответственности. Несмотря на то, что опыт до 1990 г. был опытом высокоцентрализованной и сильно выровненной системы бюджетной обеспеченности, законодательные акты и политические заявления отдают приоритеты децентрализованным бюджетным полномочиям. Это исключает чисто дотационную систему, поскольку она не разрешает децентрализованной юрисдикции противостоять гражданам в виде дополнительных налоговых законопроектов, если они потребуют дополнительных бюджетных услуг.

Следовательно, система разграничения налоговых полномочий и источников доходов должна стремиться к балансу между возможностью избежать слишком сильного бюджетного неравенства, с одной стороны, и гарантирования жесткой бюджетной ответственности, с другой. Это может быть достигнуто системой, имеющей следующие черты.

Во-первых, из общего объема налогового дохода субнациональных бюджетов большую долю должны составлять совместные налоги. Расщепление доходов должно осуществляться по месту региона происхождения налога (что исключает акцизы, связанные только с некоторыми центрами производства).

Во-вторых, так как их удельный вес от общенациональных налоговых доходов должен быть значительным, целесообразно, чтобы каждый бюджетный уровень получал свою долю с правом устанавливать на нее свою налоговую ставку в виде:

- надбавки штатов в США, с одной и той же налоговой базы;
- налоговой ставки в пределах своей доли.

Кроме того, значительная процентная доля налогового дохода каждого бюджетного уровня должна исходить из скоординированных закрепленных (собственных) налогов. Координация состоит в:

а) разграничении налоговых источников (типы налогов) по уровням бюджетов;

б) национальном законодательстве по данному налогу, которое определяет налоговую базу и оставляет налоговые ставки открытыми при наличии ограничений или без них.

Такое разграничение налоговых полномочий не должно включать элементы бюджетного выравнивания от региона к региону, поскольку это должно быть частью четкой и единообразной системы выравнивания бюджетной обеспеченности. Максимум, о чем можно задуматься, – это один налоговый источник, распределяемый по принципу на душу населения.

И в заключение, бюджетное выравнивание между областями не должно приводить к полному выравниванию, так как 100%-ное выравнивание означает склонность беднейших регионов по-прежнему оставаться в этой ситуации.

Литература

Blanchard O. and Shleifer A., 2000, Federalism with and without political centralization. China versus Russia, MIT Economics Department Working Paper Series, No. 00–15, February 2000, Cambridge, Mass.

Blankart C.B., 1999, Die schleichende Zentralisierung der Staatstaetigkeit: Eine Fallstudie, in: Zeitschrift fuer Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 119, p. 331–350.

Blankart C.B., 2000, Taxes and choice. Two views on the regulation of tax competition, in: Jahrbuch fuer neue politische Oekonomie, Vol. 19, in print.

Brennan G., Commentary (on R.A. Musgrave's «Who should tax, where and what?»), in: McLure, C., Ed., Tax assignment in federal countries, Canberra (ANU Press), p. 20–23.

Bundesministerium der Finanzen, 1997, An ABC of taxes in the Federal Republic of Germany, Bonn.

Deubel I., 2000, Ueberlegungen zur notwendigen Neuordnung des Finanzausgleichs, Paper for the conference «Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung», Europaeisches Zentrum fuer Staatswissenschaften und Staatspraxis, April 13–14, 2000, Manuscript.

Doering T., 2000, Finanzfoederalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, in: Wentzel, B., and Wentzel, D., Eds., Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland/ USA, Stuttgart (Lucius und Lucius), p. 53–112.

Doering T. and Stahl D., 1999, Raeumliche Aspekte der foederativen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover, Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung.

Frankfurter Institut, 2000, Die foederative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.

Hansmeyer K.-H., / Zimmermann, H., 1993, Moeglichkeiten der Einfuehrung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: Archiv fuer Kommunalwissenschaften, 32. Year, p. 221–244.

Huber B. and Lichtblau K., 2000, Federal mandates – Theory and policy implications, Munich-Cologne, mimeographed.

Keen M., 1998, Vertical tax externalities in the theory of fiscal federalism, in: International Monetary Fund, Staff Papers, Vol. 45, p. 454–485.

McLure C.E., Ed., 1983, Tax assignment in federal countries, Canberra (ANU Press).

Musgrave R.A., 1983, Who should tax, where, and what?, in: McLure, C., Ed., Tax assignment in federal countries, Canberra (ANU Press), p. 2–19.

Schneider F. and Lenk T., 2000, Grundzuege der foederalen Finanzverfassung aus oekonomischer Perspektive: Trennsystem vs. Verbundsystem, Johannes Kepler Universitaet Linz, Institut fuer Volkswirtschaftslehre, Arbeitspapier 0616, Linz.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2000, Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 68, Bonn: Stollfuss Verlag.

Zimmermann H., 1999, Kommunalfinanzen (Nomos Verlag), Baden-Baden.

Zimmermann H., 2001, Wider den Internalisierungszwang, to be published in a Festschrift.

Zimmermann H. and Henke K.-D., 2001, Finanzwissenschaft, 8. ed., Muenchen (Vahlen-Verlag).

Eidgenoessische Steuerverwaltung, 2000, Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Bern (English: Taxation in Switzerland).

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 2000, Revenue Statistics 1965–1999, Paris.

Ter-Minassian T., 1997, Fiscal federalism in theory and practice, ed. International Monetary Fund, Washington, D. C.

Rattsoe J., 1998, Introduction, in: Rattsoe, J., Fiscal federalism and state-local finance. The Scandinavian perspective, Cheltenham and Northampton, p. XI–XIV.

Starck D., 1999, Foederalismus in der Schweiz, Speyerer Arbeitshefte 126, Speyer.

Gamper A., 2000, Oesterreich – Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates, in: Europaeisches Zentrum fuer Foederalismus-Forschung Tuebingen, Jahrbuch des Foederalismus 2000, Baden-Baden, p. 251–265.

Bundesministerium der Finanzen, 2000, Allgemeines zu Steuern und Abgaben, Wien.

Октябрь 2000 г.

К. Третнер,
Х. Циммерманн

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

ВВЕДЕНИЕ

Немецкие консультанты (К. Х. Третнер и Х. Циммерманн) хотели бы представить ряд предложений и соображений по реформированию межбюджетных отношений в России. Изложенные в данном докладе рекомендации направлены главным образом на поддержку развития на среднесрочную перспективу и совершенствование системы межбюджетных отношений.

В принципе нет необходимости касаться вопроса разграничения расходных полномочий, так как Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года содержит детально разработанную схему в международном сопоставлении. Несмотря на этот положительный момент, остается нерешенной важная проблема в области разграничения полномочий по расходам: взаимное наложение обязательств по расходам между региональными органами властей и местными органами самоуправления. Здесь приводятся только основополагающие принципы, на которые могут ориентироваться субъекты Федерации при рассмотрении проблемы реформирования межбюджетных отношений в рамках территории субъектов.

Реформа налоговой системы все еще является необходимостью, например, с точки зрения переноса налогового бремени с частного потребления на личный доход. Следуя запланированной реформе налоговой системы в России, необходимо будет пересмотреть и отрегулировать систему закрепления налоговых полномочий для достижения лучшего вертикального баланса в

плане обеспечения стабильных и достаточных источников доходов для региональных и местных органов власти. По мнению экспертов, четкое долгосрочное разграничение расходных полномочий и закрепление источников доходных поступлений заслуживает приоритетного решения, чтобы создать стабильные рамки для повседневной работы всех органов власти.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. При проведении реформы государственных финансов в Российской Федерации желательно отделить политические проблемы бюджетного федерализма (закрепление доходных и расходных полномочий, федеральные мандаты, бюджетное выравнивание) от технических вопросов бюджетного процесса, таких как финансовое планирование, внедрение казначейской системы и т. п. Для сохранения столь необходимой стабильности политические проблемы могли бы быть со временем оговорены в Конституции или в Основном финансовом законе о межбюджетных отношениях. В любом случае они не должны входить в закон о федеральном бюджете. Вторая группа вопросов должна решаться в рамках Бюджетного колекса, который временно может включать оба типа вопросов.

2. Согласие с принципами бюджетного федерализма потребует корректировки ряда статей законов, касающихся государственных финансов, таких, как Бюджетный кодекс, законов, относящихся к органам местного самоуправления, и многих других нормативных актов.

3. Что касается количества уровней органов местного самоуправления и их статуса, сами субъекты Федерации должны решать, какой тип структуры должен иметь преимущество.

По существу в любой федерации внутренние вопросы любого уровня власти должны оставляться на усмотрение этого уровня власти. Отсюда, регионы должны решать, как они хотят формировать межбюджетные отношения с муниципальными образованиями. Однако в целях развития гражданского общества и бюджетного федерализма и с точки зрения эффективного использования рекомендуется предусматривать больше подрайонных органов самоуправления с расширенными бюджетными полномочиями. С целью усиления бюджетной ответственности в густонаселенных районах подрайонные органы власти должны сами

решать, как использовать утвержденные ими доходы. А в больших по территории, но малонаселенных районах, районная администрация просто не сможет эффективно «управлять».

4. Отмена налога с продаж в его настоящем виде с 2004 г. может пониматься лишь как переход к другому виду налога с продаж, в результате чего региональные и местные власти получат источник доходов и возможность автономного установления налоговых ставок в определенных законодательством границах. В противном случае эта мера будет противоречить объявленной цели Программы – расширению числа собственных источников поступления доходов для территорий.

Существует очень мало налогов, которые могут служить источником собственных доходов для региональных и местных органов власти. Отсюда, усилия по укреплению бюджетной ответственности региональных и местных органов власти в отсутствие на их уровне налога с продаж окажутся бесплодными. Если одновременное взимание НДС и налога с продаж считается вредным с точки зрения принципов налогообложения, то в этом случае можно снизить относительно высокую ставку НДС в России.

5. Система федеральной финансовой поддержки субъектов Федерации, в которую будут входить пять фондов, не должна зависеть от утверждения ежегодного закона о федеральном бюджете. Она должна быть изложена в специальном законе или стать частью Основного финансового закона. Однако в связи с тем, что существующие принципы управления Фондом финансовой поддержки субъектов Федерации (ФФПР) нуждаются в совершенствовании и, в первую очередь, в большей прозрачности, такой закон следует принимать только после трехлетнего испытания принятой методологии ФФПР с последующим пересмотром, возможно, в 2004 г.

План действий правительства предусматривает разработку такого законопроекта.

На этом раннем этапе в законе можно определить только точные цели бюджетного выравнивания, а не методологию, так как пересмотр методологии и большей ее прозрачности является делом первой необходимости. После такого пересмотра в будущем можно принять закон, включающий все меры выравнивания бюджетной обеспеченности.

В закон должны войти следующие положения:

- определение размера фондов для предоставления финансовой помощи субъектам Федерации;

- определение субъектов Федерации, нуждающихся в финансовой помощи;
- определение налогового потенциала;
- вид дополнительных расходных потребностей, которые должны учитываться;
- коэффициенты для учета дополнительных расходных потребностей;
- точная цель степени выравнивания бюджетной обеспеченности;
- источник и срок использования данных;
- ответственность за предоставление и достоверность данных;
- процедуры выплаты трансфертов (месячных, квартальных, предусматривающих или не предусматривающих взаимозачет доли Федерации в совместных налогах через Федеральное казначейство).

6. Поскольку действующий вариант методики ФФПР прилагается к проекту закона о федеральном бюджете, нет необходимости в подробном разъяснении методологии. Это можно сделать в отдельном документе. Самое главное – дать ясное и четкое определение целей и бюджетных параметров, объяснить стимулы и последствия, представить график платежей и т. п. (см. Закон о бюджетном выравнивании в Германии).

Например, в Германии действующий Закон о бюджетном выравнивании предписывает, что доход на душу населения в дотационной земле должен достигать не менее 99,5% от среднего налогового дохода на душу населения по всем землям. До наступления финансового года земля также определяет и объявляет процент от средних налоговых доходов на душу населения, который муниципалитеты должны получить в виде финансовой помощи.

7. В отличие от некоторых зарубежных схем бюджетного выравнивания действующий ФФПР предоставляет стимулы получателям финансовой помощи по активизации их усилий при сборе налогов. Он ставит объем помощи в зависимость от активности работы по сбору налогов и не предусматривает полного бюджетного выравнивания. В свое время должно быть исследовано конкретное определение налогового потенциала, используемое в формуле для распределения финансовой помощи из ФФПР.

В то же время необходимо, чтобы меры стимулирования были адекватны и эффективны. Особое внимание следует обратить на

то, чтобы метод бюджетного выравнивания через ФФПР не противоречил долгосрочной «философии» предоставления налоговых полномочий нижестоящим органам власти. Во избежание такой ситуации в рассматриваемом налоговом потенциале не должны учитываться местные налоги. Если доходы от местных налогов не будут учитываться в системе выравнивания межбюджетных отношений, то муниципальные образования смогут определить местное налогообложение самостоятельно, без изменения величины трансфертов ФФПР. В дотационных субъектах Федерации уровень доходов на душу населения от федеральных или федеральных и региональных налогов, вместе взятых, должен быть повышен за счет федеральной финансовой помощи, но он будет оставаться ниже среднего уровня по стране.

Кроме того, что данные национальных счетов, используемые в формуле для распределения федеральной финансовой помощи, не очень надежны, задача правильного и равномерного отнесения добавленной стоимости по регионам с учетом того, что налог на прибыль юридических лиц все еще часто уплачивается по месту регистрации, осложняет реализацию этой концепции. Однако авторы методики ФФПР предполагают, что предоставляемые региональными и местными органами власти бюджетные данные еще менее надежны. По их мнению, наивысший приоритет должен отдаваться объективности данных, которую может гарантировать только Госкомстат России. Но стоило ли использовать для бюджета 2002 г. данные национальных счетов (которые проистекали из 1998/99 гг.) вместо последних имевшихся данных о фактических бюджетных доходах?[1]

Методология ФФПР допускает виновность субнациональных властей во всех случаях, когда фактический уровень сбора налогов оказывается ниже вмененного нормативного налогового потенциала и предусматривает применение к ним наказаний в виде уменьшения финансовой помощи. Региональные и местные власти (а не Федеральная налоговая инспекция) обвиняются в неэффективном сборе налоговых поступлений и в том, что они могут негативно повлиять на мобилизацию доходов посредством предоставления льгот при уплате налогов[2]. Они будто бы должны нести ответственность за уплату налогов в виде процента от добавленной стоимости предприятиями, которые проводят структурные изменения, например, показатели угледобывающих предприятий в Ростовской области ниже средних показателей страны по отрасли. Эти предположения нельзя поддержать. Это будет означать, что региональная администрация в нарушение принципов рыночной экономики должна вмешиваться в производственный процесс с тем, чтобы удостовериться, что предприятия стали высокоприбыльными и соответствуют национальным средним налоговым платежам для данной отрасли промышленности. Кроме того, существует возможность, что расхождение между фактическим и потенциальным уровнями сбора налогов происходит из-за того, что в регионе много предприятий, которые из-за структурной перестройки работают нерентабельно. В таких условиях идея помощи нуждающимся регионам за счет механизма выравнивания бюджетной обеспеченности будет поставлена с ног на голову.

Если бы выравнивание бюджетной обеспеченности было основано на подушевых доходах от налогов с федеральным и региональным статусом, то на схему вряд ли повлияют налоговые льготы, предоставляемые местными властями, так как часть доходов от налогов, полагающаяся муниципальным образованиям, а также отказов от доходов в пользу льгот была бы очевидна и могла бы быть учтена в доходах регионов и трансфертов из ФФПР. Различия в налоговой базе единого налога на вмененный

[1] Для автономных округов нет официальных данных по валовому продукту. См.: Кузнецова О.В. Территориальная структура налогового потенциала: Сб. Федеральный бюджет и регионы / Московский центр Института «Восток-Запад». – М., 2001. – С. 65.

[2] В отличие от России налоговое администрирование в Германии находится в основном в ведении земель (сравнимы с субъектами Российской Федерации), а не в ведении федерального ведомства. Земли не имеют полномочий по налогообложению. В отношении местных органов власти, которые имеют право устанавливать ставки налога на недвижимость и местного налога на прибыль предприятий, проводятся корректировки с целью выравнивания бюджетной обеспеченности с помощью средней налоговой ставки в земле для учета различий в фактических налоговых ставках. Однако существует мнение, что в некоторых землях контроль за сбором налогов очень жесткий, в то время как в других землях – менее жесткий и там чаще предоставляются отсрочки по уплате налогов. Тем не менее система бюджетного выравнивания между землями, управляемая Федеральным министерством финансов, полагается на данные о налоговых поступлениях, предоставляемые землей, которые заверяются независимой счетной палатой земли.

доход, который определяется регионами, так же, как и другие рассматриваемые меры по предоставлению больших налоговых прав территориям, не окажут воздействия на систему федеральной помощи субъектам Федерации. Дополнительные доходы от собственных налогов субнациональных властей не приведут к автоматическому сокращению федеральной помощи. Можно лишь предполагать, что существующая система не поощряет расширение налоговой базы, а только стимулирует повышение собираемости налогов.

8. Существует насущная потребность сделать прозрачным механизм распределения финансовой помощи через ФФПР. В этой связи будет предпочтительной устная презентация в дополнение к обширному математическому аппарату. Повышению прозрачности также будет способствовать сокращение большого числа факторов и коэффициентов, отражающих особые расходные потребности[3]. И последнее, но не менее важное, необходимо недвусмысленно показать зависимость финансовой помощи дотационным регионам от эффективности их бюджетно-налоговой политики и управления для того, чтобы стимулы заработали.

Не все участники политического процесса распределения финансовой помощи в состоянии читать и понимать язык математики, который в настоящее время широко применяется для обоснования распределения индивидуальных объемов финансовой помощи регионам. Европейские эксперты по бюджетным вопросам единодушны в том, что более 3–5 факторов для объяснения особых расходных потребностей в любой формуле бюджетного выравнивания будут непонятными, неприемлемыми и неуправляемыми (Совет Европы: Конгресс местных и региональных органов власти в Европе, Москва, 2000).

9. В целях стабильного предоставления финансовой помощи регионам объем ассигнований из федерального бюджета для финансирования ФФПР мог бы определяться только в виде процента поступлений от НДС, а не в виде процента от совокупных доходов федерального бюджета (за исключением таможенных пошлин).

[3] «Методология учета дотаций центрального правительства регионам очень сложная. Она меняется каждый год и включает большое количество дефляторов с сомнительной надежностью. Механизм межбюджетных отношений не учитывает важных экономических изменений, которые по-разному влияют на различные регионы. В таких условиях очень трудно оценить эффективность бюджетного выравнивания и проводить бюджетную и налоговую политику, приемлемую для всех регионов», См.: Бикалова Н. Межбюджетные отношения в России // Finance & Development. – 2001. – Т. 38.– № 3 (ежеквартальный журнал МВФ).

Доходы от НДС более стабильны в течение бизнес-цикла по сравнению с другими источниками доходов Федерации, например, такими как федеральная доля в налоге на прибыль юридических лиц. Так как собственные доходы региональных и местных властей относительно непостоянны в этом отношении (большая доля в доходах от налога на прибыль юридических лиц, налога на доходы физических лиц), финансовая помощь регионам станет таким образом необходимым стабильным источником доходов.

10. Предлагается оставить на усмотрение субъектов Федерации право определять систему финансовой помощи муниципальным образованиям.

Ввиду широкого разнообразия размеров и структуры субъектов Федерации региональные власти смогут лучше учитывать местные особенности при разработке схем финансовой помощи местным органам власти. Некоторые из них уже разработали реалистичную схему без применения притязательного термина «налоговый потенциал», используемого в ФФПР. Из-за отсутствия статистических данных некоторые субъекты Федерации в любом случае не смогли бы рассчитывать и определять региональный валовой продукт городов и районов, который является определяющей предпосылкой для оценки налогового потенциала.

11. Предлагается согласно существующему законодательству соблюдать следующие принципы при реформировании субъектами Федерации межбюджетных отношений на своих территориях.

Там, где позволяют условия, субъекты Федерации должны предоставить местным административным образованиям (городам, деревням, поселкам) самостоятельные бюджеты (источники доходов).

Разнообразие страны и огромные просторы многих регионов и даже их районов делают невозможным управление районными администрациями всеми субрегиональными административно-территориальными образованиями. Более того, существенно ослабляется потенциал эффективного использования ресурсов, если муниципалитеты существуют только за счет смет расходов. Даже

удаленные общины быстро научатся собирать «свои» налоги и тратить их на «свои» цели после того, как им будут предоставлены – хотя первоначально возможно и узкие – налоговые базы и расходные полномочия. Первое, что достигает демократия на местном уровне – это возложение на депутатов ответственности за эффективное управление денежными средствами. Безусловно, нельзя сделать все сразу, и другие вопросы также важны. Однако имеет смысл решить эту проблему посредством разделения труда между районами (муниципальными округами) и их муниципальными образованиями (по западной терминологии).

Нормативы отчислений для местных органов власти в случае расщепления налогов должны быть постоянными в течение ограниченного периода (не менее 3 лет), как предлагается в Законе о финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации.

Субъекты Федерации в долгосрочной перспективе не должны дифференцировать долю местных органов власти в субнациональных налоговых доходах в целях бюджетного выравнивания.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года разрешает дальнейшее применение дифференцированных нормативов отчислений от налогов с целью бюджетного выравнивания между местными органами власти в случае других акцизов, налога на доходы физических лиц, налога на прибыль юридических лиц и налога с продаж.

Закрепление налоговых поступлений и выравнивание бюджетной обеспеченности на одном уровне власти являются двумя важными, но абсолютно разными целями.

Доходы от налогов должны собираться по возможности по месту происхождения для того, чтобы укрепить бюджетную ответственность и т.п., на что также нацелена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Бюджетное выравнивание должно проводиться после зачисления в бюджеты налоговых поступлений. Оно должно основываться на показателях налогового потенциала и расходных потребностей. Если вертикальное закрепление налогов смешивается с задачами горизонтального бюджетного выравнивания, то оба инструмента не могут работать слаженно. Налоговые доходы уже не являются четким результатом экономической деятельности соответствующего органа власти, и «бюджетное выравнивание посредством налогов» затушевывает эффекты механизма открытого бюджетного выравнивания, приводя к непреднамеренным результатам «слишком высокого» или «слишком низкого» уровня бюджетного выравнивания.

Если не учитывать предоставляемую финансовую помощь муниципалитетам, то дифференцированные нормативы отчислений используются для изъятия вышеупомянутой доли больше средней у богатых муниципальных образований, чтобы профинансировать областной бюджет. Высока вероятность того, что они будут часто изменяться, чтобы скорректировать меняющиеся финансовые условия бюджетов муниципалитетов, с одной стороны, и региональных бюджетов, с другой стороны[4]. Фактически дифференцированные нормативы отчислений сравнимы с блочной дотацией, предоставляемой муниципальным образованиям вышестоящими органами власти.

Цель бюджетного выравнивания, как она определена в Программе, расширить собственные источники доходных поступлений. Однако их количество ограничено на местном уровне, поэтому было бы предпочтительным предоставить местным долям в региональных и федеральных налогах статус их собственных источников доходов. Это предполагает, что будет введен единообразный норматив отчислений. Два норматива отчислений, отдельно для районов и городов (последние являются центрами экономической активности с широкой налогооблагаемой базой), станут вторым, лучшим решением, но при этом нормативы отчислений не должны быть разными для муниципальных образований внутри каждой из этих групп.

Целью финансовой помощи не должно быть финансирование определенного процента дефицита между налоговыми доходами и предполагаемыми нормативами расходных потребностей. Финансовая помощь должна предоставляться на взвешенной подушевой основе и доводить доходы на душу населения в получающих помощь муниципальных образованиях до среднего процентного уровня по региону.

---

[4] Это «в большей степени согласуется с политикой стимулирования экономического развития, чем стратегия изменяющихся долей. Проблема с изменяющимися долями состоит в том, что местные власти могут считать, что растущая налоговая база приведет к снижению удерживаемой на месте доли, и это лишит их стимулов к дальнейшему развитию». – См.: Оценочный доклад: Государственные финансы и межбюджетные отношения в Томской области; Консорциум университета штата Джорджия. – 1999. –Февраль. – С. 21.

Всякий раз, когда часть дефицита муниципальных образований финансируется, исходя из их доли в общей сумме всех дефицитов муниципальных образований, что практикуется в некоторых областях Российской Федерации, например, в Ростовской области, муниципальные образования с относительно небольшим дефицитом до распределения финансовой помощи «богаче» муниципальных образований с большим дефицитом (в процентах к расходам). Граждане, как получатели государственных услуг, порождают главным образом расходные потребности. Поэтому было бы разумно использовать в качестве критерия распределения финансовой помощи численность населения с учетом очень ограниченного количества особых расходных потребностей.

Желательно, чтобы система финансовой помощи местным органам власти обеспечивала стимулы для мобилизации дополнительных доходов.

Бюджетное выравнивание не должно лишать «богатые» местные власти стимулов для повышения их налоговых усилий на том основании, что налоговые поступления будут использованы для трансфертов другим органам власти. Оно также не должно лишать органы власти «бедных» регионов стимулов до конца использовать свой бюджетный потенциал (из Декларации Конгресса местных и региональных органов власти в Европе. – М., 1999). Ни при каких обстоятельствах увеличение сбора налогов не должно нейтрализоваться последующим сокращением финансовой помощи. Существуют несколько способов достижения этой цели, например:

- неучет определенной части или всех собственных доходов местных органов власти при оценке налогового потенциала;
- неучет части налоговых доходов в бюджетном выравнивании во всех случаях процентного роста доходов по сравнению с доходами предыдущего финансового года выше, чем процентный рост среднего уровня всех муниципальных образований, что дает право на получение большей финансовой помощи;
- избежание любого максимального выравнивания доходов;
- сохранение постоянного размера индивидуальной финансовой помощи местным органам власти в течение ряда лет и т. п.

12. Необходимо очень тщательно разработать правила по управлению государственными финансами, которые должны быть сформулированы в соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005

года, так как они затрагивают основу бюджетной децентрализации.

Предложения в Программе могут создать впечатление, что Федерация намеревается взять под полный контроль каждую трансакцию в описанных случаях. Целью должно являться усиление бюджетной ответственности, но не посредством внешнего «более строгого контроля бюджетного процесса». Конечно, необходимы более четкие общие правила. Но давление должно оказываться легальным путем, например, через независимый аудит с того момента, когда такой институт будет создан и заработает в полную силу, и через юридическое принуждение выполнения их постановлений, а не путем фактического управления федеральными ведомствами региональными и местными бюджетами.

Многое будет зависеть от разработки законопроекта, который станет регулировать вмешательство со стороны федеральных органов, и критериев для временного прекращения бюджетной независимости региональных и местных органов власти в случае явной бесхозяйственности. Зарубежный опыт может подсказать четкие критерии при создании режима внешнего финансового управления со стороны вышестоящих органов власти.

13. Замечания по Плану действий Правительства Российской Федерации в 2001–2003 гг. по реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

Окончательный проект разграничения расходных полномочий и закрепления источников доходных поступлений имеет наивысший приоритет в графике ввода в действие реформы с целью обеспечения определенности и надежности бюджетной структуры страны. Отсюда работу по закреплению источников доходных поступлений за разными уровнями власти на долгосрочную перспективу (п. 18 Плана действий) необходимо проводить уже сегодня и в тесной увязке с намеченной программой налоговой реформы. Поскольку этот вопрос является главным компонентом пакета реформ, он должен быть решен безотлагательно.

Проблема двух субрегиональных уровней (районы и ниже), по всей вероятности, является нерешенной проблемой для России, а с учетом других запланированных задач по внедрению федерализма в России она не может рассматриваться как самая неотложная, требующая решения уже на самом раннем этапе (п. 6 Плана действий).

Доклады, подготовленные немецкими экспертами в 2001 г.

Шпан П.Б. Правила и положения по разрешению конфликтов между органами власти одного уровня и разных уровней в Германии и по созданию совместных действий. – 2001. – Апрель. Имеется резюме на русском языке.

Третнер К.Х. Некоторые комментарии по проведению реформы системы межбюджетных отношений в Германии и России; Развитие межбюджетных отношений и реформа региональных финансов: Материалы семинара, проведенного в Ростове-на-Дону 28–30 мая 2001 г. – М., 2001.

Третнер К.Х. Последние мероприятия в области реформирования межбюджетных отношений в Германии. – 2001. – Декабрь.

Третнер К.Х. Примечание об использовании взаиморасчетов в случае платежей между Федеральным правительством и землями в Германии. – 2001. – Декабрь.

Закон о бюджетном выравнивании в Германии от декабря 2001 г. Новый закон вступит в силу с 1 января 2005 г.

Февраль 2002 г.

К. Третнер

ПРОЦЕДУРЫ САНАЦИИ В СЛУЧАЕ НАСТУПЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА В ЗЕМЛЯХ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Из 16 субъектов (земель) Федеративной Республики Германия город-земля Бремен, обладающий конституционным статусом, схожим со статусом городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также Саар переживают продолжительный финансовый кризис. Финансовые проблемы остаются, хотя обе земли получили чрезвычайную финансовую помощь непосредственно в самом начале серьезного финансового кризиса 1992 г. Помощь была предоставлена дополнительно к трансфертам, получаемым обеими землями от земель-доноров и от федерального правительства в рамках системы бюджетного выравнивания. Данная система нацелена на установление налогового потенциала, приближенного к среднему по всем землям. Она также предусматривает компенсацию дополнительных расходов, вызванных содержанием портовых сооружений, высокой плотностью населения, урбанизацией и большими подушными затратами на государственное управление в землях с небольшой численностью населения. Приведенные ниже соображения сосредоточены на вопросах финансового кризиса и оздоровления земли Саар.

I. КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

В Германии принято считать, что земля переживает финансовый кризис, если она не в состоянии выполнять требования Конституции, т. е. выполнять приданные ей функции, привести струк-

туру расходования средств в соответствие с бизнес-циклом с целью макроэкономической стабилизации и ограничения чистых государственных заимствований до суммы инвестиционных расходов. Последнее требование является первичным показателем определения финансового кризиса и дополняется показателями, отражающими отношение государственных заимствований к налоговым доходам или расходам и отношение процентных выплат к доходам. При этом ни Федеральный Конституционный Суд, ни Федеральное правительство не установили число индикаторов, которые бы более точно определяли финансовый кризис.

В своем решении от 1992 г. Конституционный Суд указал, что земли Саар и Бремен вынуждены были использовать одну четвертую своих налоговых поступлений для финансирования процентных выплат без возможности сократить бремя государственного долга и выполнения задач, отнесенных к их ведению Конституцией. Признано, что обе земли, несомненно, переживают финансовый кризис по той причине, что уровень заимствования в процентах к доходам или расходам и процентных выплат в отношении налоговых поступлений в два раза превышают средние по всем землям на бывшей территории Западной Германии в 1990 г.

II. ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОКАЗАНИЮ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ЗЕМЛЯМ, ПЕРЕЖИВАЮЩИМ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

В соответствии с основополагающими принципами федеральной структуры Конституции Германии все члены федерации обязаны прийти на помощь земле, которая переживает чрезвычайный финансовый кризис. Однако основная ответственность за финансовую поддержку лежит на Федеральном правительстве согласно установлению Федерального Конституционного Суда.

В целях получения специальной федеральной помощи соответствующая земля должна обратиться в Федеральный Конституционный Суд. Суд тщательно рассматривает причины финансового кризиса и использование федеральных трансфертов, предоставленных в прошлом в соответствии с Законом о бюджетном выравнивании или иными федеральными программами. Он оценивает финансовые показатели на фоне бюджетной и экономической ситуации всех земель.

«Закон о принципах» (одобрен в 2000 г.), в котором дается толкование общим положениям Конституции, предусматривает предоставление федеральной помощи только в случае чрезвычайного финансового кризиса, вызванного специальными расходными потребностями, не предусмотренными в рамках бюджетного выравнивания или в составе иной федеральной программы. Кроме того, временные финансовые кризисы, которые были ожидаемы как непосредственный результат политических решений, не оправдывают предоставления федеральной помощи. В законе предусмотрено, что для финансового оздоровления получающая помощь земля должна выполнить жесткие условия и следовать плану финансовой санации.

Закон о бюджетном выравнивании предусматривает конкретные суммы федеральной помощи и условия предоставления такой помощи.

III. ПРОГРАММА ОЗДОРОВЛЕНИЯ

1. Финансовая поддержка

После принятия в 1992 г. Федеральным Конституционным Судом решения о том, что земли Саар и Бремен должны получить чрезвычайную финансовую помощь от федерального правительства, между последним и двумя землями было заключено соглашение. В нем предусмотрено предоставление федеральных трансфертов в течение четырех лет и на определенных условиях. Срок данной программы оздоровления был продлен. В соответствии с действующим Законом о бюджетном выравнивании две земли, переживающие финансовый кризис, получают дополнительные федеральные трансферты, предусмотренные в виде сумм, ежегодно выплачиваемых по снижающейся шкале вплоть до 2004 г. Выполнение программы финансовой поддержки завершится в 2004 г. и после этого никаких специальных федеральных трансфертов предоставляться не будет.

2. Условия предоставления поддержки

• Использование финансовой помощи, предоставляемой федеральным правительством, ограничено погашением задолжен-

ности, а в отношении земли Саар также финансированием инвестиционных расходов для увеличения экономического потенциала.

• Темпы роста суммы государственных расходов (в частности, текущих) должны оставаться на уровне ниже среднего по всем сравниваемым землям (землям на территории бывшей Западной Германии), который рекомендован Советом по финансовому планированию на текущий бюджетный год. В понимании федерального правительства увеличение расходных статей должно оставаться на уровне 0,5 процента ниже среднего. Ограничения относятся к консолидированному бюджету земли Саар, однако органы государственной власти не полномочны ограничить рост расходных статей муниципалитетов в силу правового статуса органов самоуправления.

• Реализация плана финансовой санации, подготовленного землями Саар и Бремен.

• Отчет об использовании финансовой помощи и о состоянии оздоровления государственных финансов.

3. Избежание чрезвычайных финансовых кризисов на начальном этапе

Федеральный Конституционный суд выразил сомнение, что в случае финансового кризиса земли, вызванного как структурным кризисом экономики, так и чрезмерным бременем государственного долга, краткосрочной программы оздоровления не будет достаточно (программа финансового оздоровления длится уже 10 лет). Рекомендуется устранить корни чрезвычайного финансового кризиса земли с помощью комплекса мер, например:

• правил и обязанностей федерального правительства и земель по недопущению финансового кризиса;

• надлежащего использования инструментов, предоставленных Конституцией для решения структурных проблем земель-членов федерации, таких, как реализация совместных задач федерации и земель, которые предусмотрены в Конституции, предоставление федеральных субвенций на финансирование капитальных расходов землям и муниципалитетам, а также перебазирование федеральных органов и исследовательских учреждений. Данные меры должны быть предприняты исходя из того, что с соответствующей землей будет заключено соглашение по программе оздоровления.

IV. ПЛАН ФИНАНСОВОЙ САНАЦИИ ЗЕМЛИ СААР

1. Причины продолжающегося финансового кризиса

Саар является самой маленькой землей Германии по численности населения (1 073 тыс. чел.) за исключением города-земли Бремен (666 тыс. чел.) с очень высокой плотностью населения, следующей после земли Северный Рейн-Вестфалия (население 17 млн чел.).

Органы власти видят корни финансового кризиса земли Саар в больших масштабах структурных изменений в отношении доминировавших в прошлом угледобывающей, металлургической и сталелитейной отраслей промышленности, хотя кризис в указанных отраслях достиг своего пика 30 лет назад. При этом органы власти отмечают тот факт, что программы федерального правительства по предоставлению субвенций на финансирование реструктуризации указанных отраслей требовали софинансирования со стороны земли, чья доля оказалась слишком большим бременем в земельном бюджете.

В настоящее время в Саар уровень социальной помощи на душу населения выше среднего по стране, равно как и объем расходов на пенсионное обеспечение государственных служащих. В то же время рост доходов ослаблен из-за большой доли людей, работающих в земле Саар и живущих в соседней Франции, где они платят меньше налогов.

2. Меры по санации

В рамках последнего плана финансовой санации, разработанного властями земли Саар, были предприняты следующие меры:

• оздоровление бюджета;

• сокращение количества людей, занятых в государственных учреждениях;

• увеличение числа часов работы государственных служащих;

• организационные меры в государственном управлении, например, такие, как централизация кадастровых служб, надзора за школьными учреждениями, финансового управления; реструктуризация сферы управленческих функций;

• сокращение налоговых недоимок;

• продажа земли и акций предприятий;
• сокращение срока среднего образования с 9 до 8 лет;
• усиление экономического потенциала с целью расширения налоговой базы;
• стимулирование частных инвестиций и помощь малому и среднему бизнесу, например, сокращение местного налога на прибыль;
• осуществление государственной инвестиционной программы в целях улучшения экономической инфраструктуры (исследования и разработки в университетах, распространение опыта в информационных технологиях, туризм, транспорт).

V. НАДЗОР ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРОГРАММЫ ФИНАНСОВОЙ САНАЦИИ

1. Органы надзора

В соответствии с Законом о бюджетном выравнивании каждый год в мае земли Саар и Бремен должны представлять в финансовые органы федерации и земель годовые отчеты о выполнении плана финансовой санации в предшествующем году. В отчете должны содержаться сведения об использовании специальных федеральных трансфертов, использовании собственных средств, замещенных указанными трансфертами и о прогрессе, достигнутом в ходе реструктуризации бюджета.

До утверждения продления срока программы оздоровления с 1999 по 2004 г. федеральное правительство и земли рассмотрели прогресс, достигнутый землями Саар и Бремен в ходе выполнения предшествующих планов финансовой санации. Эти вопросы были рассмотрены рабочей группой, выделенной из состава Совета по финансовому планированию[1], которая предложила проводить дальнейшие меры по финансовому оздоровлению.

[1] Представители федерального правительства, земель, муниципалитетов и Центрального банка под председательством Федерального Министра финансов и Федерального Министра экономики координируют среднесрочное финансовое планирование федерального правительства, земель и муниципалитетов. Совет в основном занимается макроэкономическими и финансовыми предпосылками для формирования бюджета и финансовых планов. На своих двух годовых заседаниях Совет согласовывает желаемое развитие

Заинтересованные стороны единодушно согласились с тем, что Саар и Бремен достигли прогресса в финансовом оздоровлении. Несмотря на то, что разрыв между землями Саар и Бремен, с одной стороны, и прочими землями, с другой, в отношении государственного долга и расходов по процентным выплатам сократился, финансовая ситуация в этих двух землях оценивается все еще намного хуже, чем в других землях.

Федеральный Конституционный Суд решил, что из обязательства оказывать поддержку землям–членам федерации не вытекает право вмешательства или использования бюджетных правил, не предусмотренных бюджетной системой.

2. Критерии оценки результатов программы финансовой санации

Улучшение финансового положения и структуры доходов и расходов оцениваются в следующем порядке:
• соблюдение ограничений на рост общей суммы государственных расходов и, в частности, текущих расходов в соответствии с рекомендациями Совета по финансовому планированию;
• уменьшение соотношения процентных выплат и налоговых доходов, а также соотношения государственных заимствований и общих доходов или расходов;
• сокращение разрыва между указанными выше показателями соответствующей земли и средними по остальным землям;
• отсутствие превышения чистых государственных заимствований над уровнем инвестиционных расходов;
• сокращение государственного долга.

3. Последние результаты программы финансовой санации земли Саар

В 2000 г. власти продолжали увеличивать совокупную сумму расходования средств ниже лимита, установленного Советом по финансовому планированию. Даже по текущим расходам увели-

государственных расходов и объем заимствований федерального правительства, земель и муниципалитетов, а также рассматривает исполнение бюджетов. Совет только может формулировать рекомендации, не являющиеся обязательными для заинтересованных сторон, поскольку федерация и земли обладают автономией в бюджетных вопросах.

чение составило всего 0,4%, что значительно меньше лимита, рекомендованного федеральным правительством (1,5%), и ниже среднего увеличения по всем западногерманским землям, включая муниципальные образования.

Налоговые недоимки сокращены с 5,9% налоговых обязательств в начале программы оздоровления до 3,7% в 2000 г. (в среднем по Восточной Германии – 2,0%).

С 1993 г. сумма государственного долга постепенно снижается.

Процентные выплаты в процентном соотношении к доходам сократились с 26% в 1995 г. (в среднем по Западной Германии – 12%) до 18% в 2000 г. (в среднем по Западной Германии – 10%). Аналогичная тенденция наблюдалась и по процентным выплатам в процентном отношении к расходам.

Дефицит в процентах от общего объема расходов снизился, однако относительно ухудшился по сравнению со средним по Западной Германии.

Рост внутреннего национального продукта увеличился, но остался ниже среднего по стране.

ПРИЛОЖЕНИЕ

НОВЫЙ ЗАКОН ГЕРМАНИИ О БЮДЖЕТНОМ ВЫРАВНИВАНИИ[2]

Новый Закон о бюджетном выравнивании был одобрен парламентом Германии в декабре 2001 г. Он вступает в силу с 1 января 2005 г. и утрачивает действие после 31 декабря 2019 г.

Согласно немецкой налогово-бюджетной традиции каждое изменение в доходах и расходных обязательствах на любом из трех бюджетных уровней должно уравновешиваться корректировкой нормативов расщепления НДС между федеральным правительством и землями, а иногда может даже влиять на финансы местных органов власти. Многочисленные изменения в нормативах распределения доходов от НДС, отраженные в § 1 Закона, могут ввести в заблуждение зарубежного читателя. Они являются итогом многосторонних политических соглашений и не затрагивают основные черты системы бюджетного выравнивания, изложенные в последующих параграфах.

[2] Перевод выполнен сотрудниками Немецкого общества по техническому сотрудничеству. Пояснения К. Х. Третнера.

При бюджетном выравнивании земель за основу берутся не обязательно точно рассчитанные расходные потребности каждой земли. Исходят из того, что земли, имеющие в своем распоряжении средние доходы на душу населения, в состоянии финансировать средние расходы на душу населения. Дополнительные расходные потребности должны учитываться в случае с землями с очень высокой или очень низкой плотностью населения.

Общее бюджетное выравнивание земель проводится в три этапа. На первом этапе (§ 2) 25% доходов от НДС, из которых почти половина закреплена за землями, распределяется между землями, нуждающимися в финансовой помощи, а остальные 75% доли земель – по численности населения. На втором этапе (разд. 2) следуют трансферты «богатых» земель «бедным», и на третьем этапе (§ 11 абзацы 1 и 2) доходы на душу населения земель, нуждающихся в финансовой помощи, посредством трансфертов федерации продолжают приближаться к среднему уровню доходов на душу населения по стране. Для земель с очень небольшой численностью населения и так называемых «новых» земель Восточной Германии признаются особые расходные потребности, которые финансируются федерацией в виде специальных трансфертов (§ 11 абзацы 3 и 4).

Закон о бюджетном отношении между федерацией и землями (закон о бюджетном выравнивании – FAG)

Раздел первый

Распределение налоговых поступлений между федерацией и землями, а также между землями

§ 1. Доля федерации и доля земель в налоге на добавленную стоимость

Федерации в 1998 году причиталось 3,64%, а с 1999 г. – 5,63% суммы поступлений от налога на добавленную стоимость в воз-

мещение понесенного ею бремени в связи с дополнительным федеральным субсидированием Фонда обязательного пенсионного страхования рабочих и служащих; в случае повышения или понижения налоговой ставки действующая с 1999 г. процентная ставка в год наступления такого повышения или понижения уменьшается или увеличивается в соответствующей мере. С 1998 г. от оставшихся поступлений от налога на добавленную стоимость муниципальным образованиям принадлежат 2,2%. От оставшейся после этого суммы от налога на добавленную стоимость федерации принадлежат 50,5% плюс сумма в размере 1 322 712 000 евро, а землям – 49,5% за вычетом 1 322 712 000 евро. В доли каждой из земель в поступлениях от налога на добавленную стоимость включена доля в 5,5 процентного пункта для перераспределения бюджетных средств в пользу земель в компенсацию их дополнительного бремени в связи с изменением компенсационных выплат семьям. Указанная доля на основе статистических данных Федерального ведомства по финансам с 1998 г. адаптируется к развитию выплат согласно §§ 62–78 Закона о подоходном налоге в его действующей в соответствующий период редакции с тем, чтобы эти выплаты были покрыты на 74% федерацией, а на 26% – землями. В компенсацию повышения с 1 января 2000 г. детских пособий, начиная с этой даты, доля федерации согласно положениям третьего предложения настоящего пункта уменьшается на 0,25 процентного пункта, а доля земель согласно положениям третьего предложения настоящего пункта увеличивается на 0,25 процентного пункта. Доля, указанная в четвертом предложении настоящего пункта, с 1 января 2002 г. увеличивается на 0,65 процентного пункта. Для компенсации финансового бремени второго Закона о поддержке семьи от 16 августа 2001 г. (BGBl I S. 2074 – Федеральный вестник законов I с. 2074) доля федерации с 1 января 2002 г. уменьшается согласно третьему предложению настоящего пункта на 0,65 процентного пункта, а доля земель повышается на 0;65 процентного пункта согласно третьему предложению настоящего пункта. В случае повышения или понижения налоговой ставки в год наступления такого повышения или понижения в соответствующей мере уменьшаются или увеличиваются процентные пункты, указанные в предложениях 6–9 настоящего пункта. Такое деление налога на добавленную стоимость применяется соответственно к любой сумме, собираемой или возвращаемой в период действия данного долевого соотношения.

§ 2. Распределение поступлений от налога на добавленную стоимость между землями

(1) Земли, чьи доходы от подоходного налога, налога на доходы юридических лиц, перераспределяемой части местного налога на прибыль предприятий, а также доходы от собственных налогов земель, определенных согласно п. 1 § 7 настоящего Закона, на душу населения меньше аналогичных доходов на душу населения по всем землям, получают за счет доли земель в поступлениях от налога на добавленную стоимость дополнительные доли. Эти дополнительные доли земли определяются умножением указанных в первом предложении настоящего пункта налоговых доходов на душу населения по всем землям на численность населения данной земли, а также на один из следующих факторов F:

1. $$F = \frac{19}{20}X - \frac{21}{4000},$$

если указанные в первом предложении настоящего пункта налоговые доходы земли на душу населения меньше 97% тех же налоговых доходов по всем землям;

2. $$F - X\left(\frac{35}{6}X + \frac{3}{5}\right),$$

если указанные в первом предложении настоящего пункта налоговые доходы земли на душу населения составляют не менее 97% тех же налоговых доходов по всем землям.

При этом за X соответственно принимается 1 за минусом отношения указанных в первом предложении настоящего пункта налоговых доходов земли на душу населения к указанным в первом предложении настоящего пункта налоговым доходам на душу населения по всем землям.

Если дополнительные доли согласно первому и второму предложениям настоящего пункта составляют в общей сложности более одной четвертой части доли земель в поступлениях от налога на добавленную стоимость, то дополнительные доли снижаются пропорционально суммам, определенным в соответствии с первым и вторым предложениями настоящего пункта.

(2) Оставшаяся часть доли земель в поступлениях от налога на добавленную стоимость распределяется в соответствии с численностью населения земель.

(3) Для исчисления долей отдельных земель определяющей является численность населения, установленная Федеральным ведомством по статистике по состоянию на 30 июня отчетного года.

§ 3. Распределение части местного налога на прибыль предприятий между землями

Перераспределяемая часть местного налога на прибыль предприятия принадлежит земле в той мере, в которой местный налог на прибыль предприятий взимается на территории соответствующей земли.

Раздел второй

Выравнивание бюджетной обеспеченности между землями

§ 4. Финансовая помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности

Для выравнивания бюджетной обеспеченности между землями за счет сумм земель-доноров (доли финансирования по бюджетному выравниванию) финансируется помощь дотационным землям (трансферты земель по бюджетному выравниванию).

§ 5. Земли-доноры и дотационные земли

(1) Донорами являются земли, показатель налогового потенциала которых в отчетном году, за который осуществляется бюджетное выравнивание (год бюджетного выравнивания), превышает показатель их расходных потребностей.

(2) Дотационными являются земли, показатель налогового потенциала которых в год бюджетного выравнивания ниже показателя их расходных потребностей.

§ 6. Показатель налогового потенциала и показатель расходных потребностей

(1) Показатель налогового потенциала земли представляет собой сумму доходов согласно § 7 настоящего Закона и налоговых доходов ее муниципальных образований согласно § 8 настоящего Закона.

(2) Показатель расходных потребностей земли представляет собой сумму двух показателей, раздельно устанавливаемых в целях выравнивания доходов земель (§ 7) и выравнивания налоговых доходов муниципальных образований (§ 8). Показатели складываются из средних по всем землям доходов на душу населения, умноженных на численность населения данной земли, при этом за основу принимаются данные о доли населения, определяемые согласно § 9.

§ 7. Доходы земель от налогов и сборов за добычу полезных ископаемых

(1) Налоговыми доходами земли признаются полученные ею в год бюджетного выравнивания доходы от:

- ее доли в поступлениях от подоходного налога и налога на доходы с юридических лиц;
- ее доли в перераспределяемой части местного налога на прибыль предприятия согласно § 6 Закона о реформе финансов муниципальных образований;
- налога на имущество, налога на наследство, налога на автотранспортные средства, акциза на пиво, налога на доходы с пари на бегах и лотерей, за исключением налога с тотализатора, а также от налога на приобретение земельных участков, налога на противопожарную охрану и налога на казино, за исключением специального сбора и сбора с тронка.

Далее налоговыми доходами земли признаются доли в налоге на добавленную стоимость, установленные согласно § 2 настоящего Закона на год бюджетного выравнивания.

(2) К налоговым доходам земель согласно п. 1 настоящего параграфа добавляются доходы от сбора за добычу полезных ископаемых согласно § 31 Федерального закона о горном деле.

(3) Доходы согласно пп. 1 и 2 сокращаются в тех землях, у которых процентное изменение налоговых доходов согласно п. 1 первого предложения на душу населения в год бюджетного выравнивания по сравнению с предыдущим годом превышает соответствующий процент изменения по всем землям. При этом определяющей является численность населения, установленная Федеральным ведомством по статистике соответственно на 30 июня года бюджетного выравнивания и предыдущего года.

Сумма сокращения доходов устанавливается в размере 12% суммы, которая получается в результате умножения процента изменения указанных в п. 1 первого предложения настоящего параграфа налоговых доходов земли на душу населения года бюджетного выравнивания на указанные в п. 1 первого предложения настоящего параграфа налоговые доходы данной земли на душу населения года, предшествовавшего году бюджетного выравнивания, а также на численность населения года бюджетного выравнивания при условии, что указанный выше процент изменения превышает соответствующий процент изменения по всем землям.

§ 8. Налоговые доходы муниципальных образований

1) Налоговыми доходами муниципальных образований земли с учетом сокращения согласно п. 3 настоящего параграфа признаются:

доли муниципальных образований в налоге на добавленную стоимость и подоходном налоге в год бюджетного выравнивания;

налоговый потенциал по земельному налогу и местному налогу на прибыль предприятия согласно п. 2, и уменьшенные на перераспределяемую часть местного налога на прибыль предприятия, выплаченную в год бюджетного выравнивания.

Определяющими для выплаченной муниципальными образованиями перераспределяемой части местного налога на прибыль предприятия являются установленные землями данные.

2) В качестве показателя налогового потенциала по земельному налогу с предприятий сельского и лесного хозяйства, по земельному налогу с земельных участков и местному налогу на прибыль предприятий для отдельных земель соответственно принимаются суммы, определяемые в результате фактических доходов от земельного налога и местного налога на прибыль предприятий, полученных в год бюджетного выравнивания на всей территории федерации в отношении к налоговым базам этих налогов по землям в предыдущий год. При этом определяющими являются налоговые базы, установленные Федеральным ведомством по статистике на основе данных финансовой статистической отчетности муниципальных образований.

3) Налоговые доходы муниципальных образований земли согласно п. 1 настоящего параграфа уменьшаются каждый в отдельности до 64% первоначальной суммы.

§ 9. Численность населения

1) В основе показателя расходных потребностей какой-либо земли лежит численность населения (проживающее в нем население), установленная Федеральным ведомством по статистике на 30 июня года бюджетного выравнивания.

2) При определении показателей по бюджетному выравниванию между землями, численность населения земель Берлина, Бремена и Гамбурга согласно § 7 принимается в размере 135%, а численность населения остальных земель – в размере 100%.

3) При определении показателей по выравниванию налоговых доходов муниципальных образований согласно § 8 настоящего Закона численность населения земель Берлина, Бремена и Гамбурга принимается в размере 135%, земли Мекленбург-Передняя Померания – 105, земли Бранденбург – 103, земли Саксония-Ангальт – 102, а численность населения остальных земель – в размере 100%.

§ 10. Определение трансфертов и доли финансирования земель-доноров в процессе выравнивания бюджетной обеспеченности

(1) Трансферты от земель-доноров дотационным землям определяются умножением показателя расходных потребностей дотационных земель на один из следующих факторов F:

1. $$F = \frac{3}{4}X - \frac{317}{20\,000},$$

если показатель налогового потенциала данной земли меньше 80% ее показателя расходных потребностей;

2. $$F = X\left(\frac{5}{26}X + \frac{35}{52}\right) - \frac{2121}{260\,000},$$

если показатель налогового потенциала данной земли составляет не менее 80% и не достигает 93% ее показателя расходных потребностей;

3. $$F = X\left(\frac{13}{7}X + \frac{11}{25}\right),$$

если показатель налогового потенциала данной земли составляет не менее 93% ее показателя расходных потребностей.

При этом X соответственно принимается равным 1 за минусом отношения показателя налогового потенциала к показателю расходных потребностей данной земли.

(2) Доли финансирования земель-доноров согласно второму предложению настоящего пункта определяются умножением показателя их расходных потребностей на один из следующих факторов:

фактор согласно абзацу (1) п. 3 настоящего параграфа, в случае если показатель налогового потенциала данной земли ниже 107% показателя ее расходных потребностей;

фактор согласно абзацу (1) п. 2 настоящего параграфа, в случае если показатель налогового потенциала данной земли составляет не менее 107% и не достигает 120% показателя ее расходных потребностей;

фактор согласно абзацу (1) п. 1 настоящего параграфа, в случае если показатель налогового потенциала данной земли составляет не менее 120% показателя ее расходных потребностей.

При этом за X соответственно принимается отношение показателя налогового потенциала к показателю расходных потребностей данной земли, уменьшенное на 1.

Суммы, определенные в соответствии с первым предложением настоящего пункта, принимаются по процентной ставке, необходимой для корреляции сумм долей финансирования земель-доноров и сумм трансфертов дотационным землям.

(3) Если определенная согласно п. 2 настоящего параграфа доля финансирования земли-донора превышает 72,5% разницы между показателем ее налогового потенциала и показателем ее расходных потребностей, то сумму превышения принимают на себя соответственно поровну все земли-доноры и все дотационные земли. Земли-доноры обеспечивают свою часть в пропорции их долей финансирования согласно п. 2 настоящего параграфа, а дотационные земли обеспечивают свою часть в пропорции трансфертов, полученных согласно п. 1 настоящего параграфа.

§ 11. Дополнительные федеральные трансферты

(1) Федерация за счет своих средств предоставляет землям, нуждающимся в финансовой поддержке, дополнительные трансферты на покрытие общих финансовых потребностей, а также на компенсации особого бремени в соответствии с пп. 2 – 4 настоящего параграфа.

(2) На финансирование общих финансовых потребностей земли, нуждающиеся в финансовой помощи, получают дополнительные федеральные трансферты. Землей, нуждающейся в финансовой помощи, в понимании первого предложения настоящего пункта считается земля, сумма показателя налогового потенциала и полученных трансфертов от земель-доноров которой согласно § 10 настоящего Закона не достигает 99,5% ее показателя расходных потребностей в год бюджетного выравнивания. Земля, нуждающаяся в финансовой помощи, получает 77,5% этой разницы в виде общих дополнительных федеральных трансфертов от земель-доноров.

(3) На финансирование особого бремени, обусловленного разделением Германии и связанного с преодолением сильного отставания инфраструктуры, и на компенсацию чрезмерно низкого налогового потенциала муниципальных образований земли Берлин, Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия в 2005–2019 гг. в общей сложности получат следующие дополнительные федеральные трансферты на покрытие специальных потребностей:

Год	Трансферты, тыс. евро	Год	Трансферты, тыс. евро
2005	10 532 613	2013	6 544 536
2006	10 481 484	2014	5 777 598
2007	10 379 225	2015	5 061 790
2008	10 225 838	2016	4 294 852
2009	9 510 029	2017	3 579 043
2010	8 743 091	2018	2 812 105
2011	8 027 283	2019	2 096 297
2012	7 260 345		

Согласно первому предложению настоящего пункта суммы распределяются между указанными землями по следующим процентным долям с округлением полученных сумм до целых тысяч евро, (в %):

Берлин	19,020610
Бранденбург	14,326911
Мекленбург-Передняя Померания	10,536374
Саксония	26,075481
Саксония-Ангальт	15,733214
Тюрингия	14,307410

Земли Берлин, Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия в рамках отчетности о фактических результатах реконструкции экономики восточных земель ежегодно информируют Совет по финансовому планированию о прогрессе в преодолении отставания их инфраструктуры, об использовании полученных средств для финансирования особого бремени, обусловленного разделением Германии, а также о развитии бюджетов этих земель и муниципальных образований, включая вопросы ограничения заимствований. Отчеты представляются до конца сентября года, следующего за отчетным годом, сопровождаются заключением федерального правительства по ним и обсуждаются Советом по финансовому планированию.

(4) В связи с превышением средних затрат на политическое руководство указанные ниже земли ежегодно получат следующие дополнительные федеральные трансферты на финансирование специальных потребностей:

	Трансферты, тыс. евро
Берлин	43 460
Бранденбург	55 220
Бремен	60 332
Мекленбург-Передняя Померания	61 355
Рейнланд-Пфальц	46 016
Саар	3 400
Саксония	25 565
Саксония-Ангальт	52 663
Шлезвиг-Гольштейн	53 174
Тюрингия	55 731

С 2008 г. федерация и земли через каждые пять лет будут рассматривать вопрос о наличии условий их выплаты с целью их выплаты соответственно каждые следующие два года.

(5) Дополнительные федеральные трансферты согласно § 11 настоящего Закона в отличие от положений п. 3 § 10 и пп. 1 и 4 § 12 Закона о бюджетных принципах, а также п. 3 § 13, п. 1 § 15 и п. 1 § 17 Федерального бюджетного кодекса отражаются в доходной части.

Раздел четвертый

Исполнение и окончательный расчет при распределении налога на добавленную стоимость, выравнивании бюджетной обеспеченности земель и дополнительных федеральных трансфертов

§ 12. Установление трансфертов

По истечении года бюджетного выравнивания федеральное министерство финансов путем подзаконного правового акта, требующего одобрения Бундесрата (Совета Федерации), устанавливает окончательную величину долей земель в налоге на добавленную стоимость согласно § 2, а также окончательную величину трансфертов и доли земель при финансировании бюджетного выравнивания согласно § 10 настоящего Закона.

§ 13. Процесс выравнивания бюджетной обеспеченности в течение года

Выравнивание бюджетной обеспеченности в текущем году происходит исходя из предварительных расчетных баз. Предварительные дополнительные доли определяются согласно § 2, предварительные трансферты и доли финансирования бюджетного выравнивания – согласно §§ 4–10 настоящего Закона. Однако за основу принимаются:

- доходы земель согласно пп. 1 и 2 § 7 настоящего Закона, доли муниципальных образований в налоге на добавленную стоимость и подоходном налоге, а также перераспределяемая часть местного налога на прибыль предприятия (§ 8 настоящего Закона) за годовой период, заканчивающийся 30 сентября предыдущего года;
- налоговый потенциал муниципальных образований по земельному налогу и местному налогу на прибыль предприятия

согласно § 8 настоящего Закона в соответствии с последними данными налоговой базы, установленными Федеральным ведомством по статистике, и в соответствии с их фактическими доходами за годовой период, заканчивающийся 30 июня предыдущего года;

• численность населения (п. 1 § 9 настоящего Закона), установленная Федеральным ведомством по статистике на 30 июня года, предшествовавшего году бюджетного выравнивания; если эти данные не представляются своевременно, то принимаются последние данные о численности населения, установленные Федеральным ведомством по статистике.

§ 14. Платежи в целях бюджетного выравнивания

(1) Платежный оборот в течение года бюджетного выравнивания осуществляется таким образом, что передаваемая сумма причитающейся федерации доли в налоге на добавленную стоимость, взимаемом финансовыми органами земель, увеличивается или уменьшается на суммы, подлежащие взаимозачету согласно предварительному определению долей земель в налоге на добавленную стоимость (§ 2 настоящего Закона) и согласно предварительному определению доли финансирования и трансфертов в рамках бюджетного выравнивания между землями (§ 10 настоящего Закона). Если требование какой-либо земли по этим взаиморасчетам не покрывается полностью федеральной долей в налоге на добавленную стоимость, то федеральное министерство финансов перечисляет этой земле непокрытую часть предварительного требования по выравниванию месячными траншами. Если обязательство какой-либо земли по этим взаиморасчетам превышает доходы от налога на добавленную стоимость, взимаемого финансовыми органами земель, то сумма превышения перечисляется этой землей федеральному министерству финансов месячными траншами.

(2) Доля земель в налоге на добавленную стоимость на ввоз, взимаемом федеральными финансовыми органами, распределяется по землям в соответствии с численностью населения и перечисляется месячными траншами.

(3) Суммы разницы между предварительными величинами дополнительных долей, выравнивающих трансфертов и долей финансирования согласно § 13 настоящего Закона и величинами

дополнительных долей, выравнивающих трансфертов и долей финансирования, определенных на основе фактических расчетов, подлежат ежеквартальному предварительному расчету.

(4) Подробные правила устанавливаются ежегодно федеральным министерством финансов путем подзаконного правового акта, требующего одобрения Бундесрата.

§ 15. Окончательный расчет

Разница между предварительными и окончательными платежами компенсируется путем перечисления средств, подлежащих уплате в момент вступления в силу предусмотренного в § 12 настоящего Закона подзаконного правового акта. Федеральное министерство финансов дает распоряжения, необходимые для перечислений.

§ 16. Исполнение платежей по дополнительным федеральным трансфертам

(1) В счет дополнительных федеральных трансфертов согласно п. 2 § 11 в указанные отчетные даты выплачиваются авансовые суммы в соответствии с соотношениями налогового потенциала предшествовавшего квартала календарного года. Одновременно проводится зачет сумм, переплаченных или недоплаченных в рамках авансовых платежей предшествовавшего срока платежа. Окончательный расчет федеральных дополнительных трансфертов установлен в § 15.

(2) Суммы дополнительных федеральных трансфертов согласно пп. 3 и 4 § 11 подлежат выплате 15 марта, 15 июня, 15 сентября и 15 декабря соответственно на одну четверть.

§ 17. Процесс распределения доли муниципальных образований в налоге на добавленную стоимость

(1) Величина доли муниципальных образований в поступлениях от налога на добавленную стоимость, взимаемого федеральными финансовыми органами и налоговыми органами земель, и ее распределение по землям согласно § 5a и 5b Закона о реформе финансов муниципальных образований исчисляются в федеральном министерстве финансов по истечении каждого месяца. Доля

муниципальных образований в налоге на добавленную стоимость на ввоз, взимаемом федеральными финансовыми органами, перечисляется землям месячными траншами вместе с долей земель в налоге на добавленную стоимость на ввоз согласно п. 2 § 14 настоящего Закона. При этом указанная доля распределяется по землям таким образом, чтобы по отдельной земле вместе с долей муниципального образования в налоге на добавленную стоимость, взимаемом налоговыми органами земель, она достигла доли, в общей сложности причитающейся ее общинам. В случае если доля муниципальных образований в налоге на добавленную стоимость, взимаемом налоговыми органами земель, в отдельной земле превышает долю в налоге на добавленную стоимость, в общей сложности причитающуюся ее муниципальным образованиям, то сумма превышения подлежит зачету с долей земли в налоге на добавленную стоимость на ввоз.

(2) Подробные правила может устанавливать федеральное министерство финансов путем подзаконного правового акта, требующего одобрения Бундесрата.

§ 18. Информационная обязанность

Компетентные органы земель обязаны представить федеральному министерству финансов сведения, необходимые для применения настоящего Закона, и обеспечить подтверждение их достоверности высшим счетным ведомством земли.

§ 19. Исполнение и расчет по годам бюджетного выравнивания до 1 января 2005 г.

К исполнению и расчету распределения поступлений от налога на добавленную стоимость, бюджетного выравнивания между землями и дополнительных федеральных трансфертов по годам бюджетного выравнивания до 1 января 2005 г. продолжает применяться Закон о межбюджетных отношениях между федерацией и землями от 23 июня 1993 г. (Бюллетень федеральных законов, ч. I, с. 944, 977) в редакции, действующей от 31 декабря соответствующего года бюджетного выравнивания.

§ 20. Срок действия

Настоящий закон утрачивает силу после 31 декабря 2019 г.

Июнь 2002 г.

К. Третнер

ПОСЛЕДНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ В ОБЛАСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГЕРМАНИИ

I. СТРУКТУРА И УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

В Конституции Германии перечислены функции федерации, что касается остальных функций, то Конституция закрепляет их за землями. Согласно ее положениям ряд задач государства регулируется параллельным законодательством. Если деятельность федерального правительства не распространяется на определенные области, то этим правом располагают земли (аналоги субъектов Российской Федерации). Однако со временем федеральное правительство расширило свое влияние в большинстве из этих сфер общественных услуг. Три функции приобрели явно «совместный характер» за счет софинансирования со стороны федерального правительства и земель: 1) строительство или расширение университетов и университетских клиник; 2) совершенствование региональной инфраструктуры; 3) совершенствование структуры сельского хозяйства, а также меры по защите побережья. Конституция позволяет осуществлять сотрудничество между федеральным правительством и землями с целью определения стратегии в области образования и исследований. В прошлом эта функция являлась исключительной обязанностью земель. Кроме того, федеральное правительство может предоставлять субсидии землям и местным властям в целях макроэкономической стабилизации, выравнивания экономического потенциала регионов страны и обеспечения экономического роста. Такие субсидии, например, предоставлялись для реконструкции жилых районов в городах, строительства больниц и жилья для малообеспеченных слоев населения, а также для развития общественного транспорта.

Конституция Германии закрепляет ответственность за налоговое законодательство – кроме права назначать ставки местных налогов и вводить некоторые второстепенные местные налоги на потребление – за федерацией, т.е. за Бундестагом и Бундесратом (эквиваленты Государственной Думы и Совета Федерации). Доходы от налогов закрепляются в вертикальном порядке за тремя бюджетными уровнями в форме совместных и собственных налогов. Доходы от совместных налогов, которые распределяются между этими тремя бюджетными уровнями, составляют более 80% всех налоговых поступлений страны. Доходы от основных налогов: НДС, налога на доходы с физических лиц и налога на прибыль предприятий распределяются примерно поровну между федерацией и землями. Доли разделения двух последних налогов определены в Конституции. В результате бизнес-цикл влияет примерно в равной степени на налоговые поступления федерального правительства и земель.

Из основных отделений и агентств федеральной власти можно назвать такие, как министерство иностранных дел, вооруженные силы, федеральную таможенную службу, которая также занимается администрированием федеральных акцизных налогов, управление по трудовым отношениям, федеральное криминальное агентство, Федеральную пограничную службу, федеральное статистическое управление. Земельные и местные органы власти выполняют остальные государственные функции. Администрирование основных налогов, включая федеральную долю совместного налога на прибыль предприятий, налога на доходы с физических лиц и НДС, закреплено за землями, а таможенных пошлин и акцизов за федеральным правительством, кроме акциза на пиво. Органы муниципального образования собирают исключительно все местные налоги (налог на недвижимость, местный налог на прибыль и т. п.). Федеральное агентство, подчиненное федеральному министерству финансов, оказывает помощь налоговым инспекциям земель в осуществлении налоговой ревизии международных компаний и предприятий, действующих в пределах федерации, а также по обеспечению единообразного применения налогового законодательства по всей стране.

Земли и местные органы власти имеют ограниченные возможности сокращения услуг и затрат, так как для всех уровней управления установлено много единых стандартов. Единые федеральные нормы для заработной платы бюджетных работников и

единые федеральные добавки к заработной плате всех бюджетных работников являются тяжким бременем для земель с низким налоговым потенциалом. В этих слабых в финансовом отношении землях 90% расходов определяются федеральными нормами.

II. СИСТЕМА ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬ

Выравнивание бюджетной обеспеченности земель осуществляется в большей степени косвенным образом, т.е. через распределение доходов от НДС, непосредственно через федеральные трансферты и в меньшей степени через трансферты между землями.

Из приблизительно 50% общих доходов от НДС, зачисляемых в бюджеты земель, 75% распределяются на душу населения. Остальная часть распределяется между землями, имеющими подушевой уровень налоговых поступлений меньше 92% среднего подушевого уровня налоговых поступлений по всем землям.

Земли с подушевым уровнем налоговых поступлений выше среднего осуществляют финансовые взносы землям с низким подушевым уровнем налоговых поступлений. Из-за разницы фактических ставок местных налогов регулирование с целью сравнения налогового потенциала осуществляется путем применения единых налоговых ставок для основной части местных налогов.

Средний уровень налоговых доходов на душу населения всех земель (сюда включаются 50% налоговых поступлений местных органов власти) за год, в который проводится выравнивание бюджетной обеспеченности, используется как показатель среднего уровня расходных потребностей. Однако для определения нормативных расходных потребностей земли учитываются лишь несколько дополнительных расходных потребностей следующим образом:

1) для трех городов – Берлина, Гамбурга и Бремена – расходные потребности определены на уровне 135% уровня налоговых доходов на душу населения страны по причине высокой концентрации населения в этих городах. Эти города имеют конституционный статус, сравнимый со статусом Москвы и Санкт-Петербурга;

2) с учетом плотности населения и степени урбанизации в случае муниципалитетов в виде вымышленной расчетной поправки численности населения при включении налоговых доходов и расходных потребностей муниципалитетов в схему горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности земель;

3) для земель с небольшой численностью населения из-за относительно больших совокупных затрат на душу населения на финансирование органов региональной власти, в то время как дополнительная финансовая помощь обеспечивается федерацией;

4) на содержание портов, причем фактический налоговый потенциал данной земли на определенную сумму должен быть занижен.

И, наконец, общие расходные потребности земли рассчитываются путем определения числа жителей с помощью вышеупомянутых корректирующих коэффициентов и умножения этого вымышленного числа жителей на сумму среднего подушевого налога всех земель.

Федеральное министерство финансов выступает в роли расчетного центра по осуществлению прямого горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности посредством трансфертов между землями. Сначала на основе предварительных смет налоговых поступлений составляются предварительные расчеты трансфертных платежей, затем эти данные и суммы квартальных трансфертных платежей постоянно обновляются. Позднее спрогнозированные данные по налоговым поступлениям заменяются на данные по фактическим поступлениям за год выравнивания бюджетной обеспеченности и соответственно корректируются суммы трансфертов. Таким образом, учитываются изменения налогового потенциала земли в связи с непредвиденными структурными событиями или резкими колебаниями бизнес-цикла. Любая земля, испытывающая финансовые трудности немедленно получит соответствующую финансовую помощь.

В результате трехступенчатого выравнивания бюджетной обеспеченности – распределение доходов от НДС, трансфертов земель и трансфертов федерации – земли с фактическим уровнем налоговых доходов на душу населения ниже среднего национального уровня будут получать в итоге доходы в размере до 99,5% среднего национального уровня. Если принять во внимание специальные федеральные трансферты, то доходы на душу населения в некоторых дотационных землях могут даже превысить средний национальный уровень.

Общий объем трансфертов от федерации и земель в 2000 г. составил 30 млрд долл. США, 80% из которых были перечислены в восточногерманские земли. Общий доход от налогов в Германии составил 414 млрд долл. США. До распределения дохода от НДС налоговые доходы на душу населения в более крупных землях Западной Германии примерно в четыре раза больше, чем в восточногерманских землях.

III. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ РЕФОРМЫ

В ноябре 1999 г. Конституционный суд обязал законодательную власть к 2005 г. провести реформу системы межбюджетных отношений с упором на горизонтальное бюджетное выравнивание. «Богатые» земли жаловались, что они вынуждены слишком много платить для бюджетного выравнивания земель.

Конституционный суд указал, что содержащиеся в Конституции широкие критерии межбюджетных отношений необходимо конкретизировать в виде специального закона, который будет использоваться при формулировании деталей нового Закона о бюджетном выравнивании. Конституционный суд потребовал выработать четкое обоснование и индикаторы для вертикального распределения налоговых поступлений от НДС и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности через трансферты, а также признания дополнительных расходных потребностей в схеме бюджетного выравнивания.

Утвержденное содержание реформы:

- разделение доходов от НДС между федеральным правительством и землями;
- трансферты между землями с целью выравнивания бюджетной обеспеченности;
- роль федеральных трансфертов в процессе выравнивания бюджетной обеспеченности земель.

IV. БУДУЩАЯ СИСТЕМА, ВВОДИМАЯ С 2005 Г.

В начале процесса реформирования вертикальных и горизонтальных бюджетных отношений между федеральным правительством и землями планировалось до формулирования нового Закона о бюджетном выравнивании рассмотреть только принци-

пы. Однако земли отказались от проведения изолированной дискуссии о принципах и настояли на том, чтобы были точно предусмотрены финансовые последствия каждой реформы, предложенной для внесения в Закон о принципах. При формулировании этого закона они с целью достижения политического компромисса одновременно начали работу над выработкой четких условий последующего нового Закона о бюджетном выравнивании. В результате в июле 2001 г. был принят Закон о принципах, затем в декабре 2001 г. обе палаты парламента Германии (Бундестаг и Бундесрат) утвердили новый Закон о бюджетном выравнивании. Однако этот Закон вступит в силу только с 1 января 2005 г. и будет действовать до 31 декабря 2019 г.

В целом новый Закон о бюджетном выравнивании не предусматривает каких-либо фундаментальных изменений. В качестве следующего шага по реформированию межбюджетных отношений Бундесрат предложил рассмотреть вопросы о предметах совместного ведения и софинансировании между федеральным правительством и землями и сократить или разделить эти совместные действия.

Расщепление доходов от НДС

Конституция Германии предусматривает закрепление источников доходов за тремя уровнями бюджетов – Федеральным правительством, землями и местными органами власти – с тем, чтобы каждый бюджетный уровень мог финансировать закрепленные за ним функции. Когда с течением времени изменяются доходы или обязательства по расходам на одном бюджетном уровне, что затрудняет необходимое финансирование закрепленных за этим бюджетным уровнем функций и необходимых расходов, требуется корректировка установленного расщепления доходов от НДС между федеральным правительством и землями. В соответствии с Конституцией и Законом о принципах из текущих доходов должен финансироваться равный процент расходов (исключая погашение долгов) органов власти каждого уровня. Конституционный суд потребовал дать определение термина «необходимые расходы», который должен применяться для сравнительных расчетов и упомянут в Конституции. Однако федеральное правительство и большинство экспертов настаивали на невозможности определения этого термина.

При необходимости внесения изменений в распределение доходов от НДС созывается совместная комиссия представителей федерации и земель. Она подготовит изменение процента распределения доходов от НДС между Федеральным правительством и землями путем переговоров, как это делалось и ранее. Бюджеты и среднесрочные финансовые планы служат основой для установления отклонений в расходных потребностях и имеющихся доходах на двух уровнях властей. Все органы власти и управления разных уровней используют стандартную классификационную схему и единые макроэкономические индикаторы при формулировании своих бюджетов и финансовых планов. Совет по финансовому планированию, совместный орган всех трех уровней власти, координирует финансовое планирование для этих трех уровней власти.

Существующий способ распределения доходов от НДС между землями сохранится в новом законе с несколькими незначительными поправками. Речь идет о распределении 25%-ной доли земель тем землям, где доход от налогов на душу населения ниже среднего налогового дохода на душу населения по всем землям. В противоположность к прежнему регулированию, согласно которому налоговые доходы на душу населения по всем землям достигали в среднем 92%, дополнительные доходы от НДС будут распределяться по определенной формуле и следующему принципу: чем ближе уровень налоговых доходов на душу населения земли к среднему национальному уровню налоговых доходов, тем меньше дополнительных доходов от НДС эта земля получит.

Трансферты между землями с целью выравнивания бюджетной обеспеченности

Определение термина «налоговый потенциал» земли (фактическое подушевое налоговое поступление), являющегося ключевым звеном в системе горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности, стало предметом противоречивых дискуссий. Новый Закон о бюджетном выравнивании определяет, что налоговый потенциал земли должен складываться из 64% всех налоговых доходов местных органов власти, а не из 50%, как это происходит сейчас. Это ведет к дополнительным платежам со стороны четырех так называемых земель-доноров остальным двенадцати землям.

Конституционный суд постановил, что дополнительные расходные потребности земли можно учитывать в схеме выравнивания бюджетной обеспеченности при расчете необходимых доходов путем присвоения различных весовых категорий населению земли. Новый Закон о бюджетном выравнивании подтверждает предыдущее положение, что необходимо учитывать дополнительные расходные потребности для земель с низкой численностью населения (10 из 16) в целях компенсации относительно высоких подушевых расходов на содержание региональной администрации.

Обсуждались предложения о полной отмене привилегированного статуса трех городов-земель и центров агломерации – Берлина, Бремена и Гамбурга или о признании их потребностей в дополнительных расходах не на уровне 135% средних налоговых поступлений на душу населения, а в виде абсолютной суммы. После политического компромисса, достигнутого между землями и федеральным правительством, в этом отношении ничего не изменилось. Изучение последствий высокой и низкой плотности населения привело к противоречивым результатам. Тем не менее новый Закон о бюджетном выравнивании признает, что низкая плотность населения отражает дополнительные расходные потребности муниципальных образований в трех из 16 земель.

Из четырех факторов, обосновывающих в настоящее время дополнительные расходные потребности, один фактор, подтверждающий дополнительные финансовые потребности для содержания портовых сооружений, был исключен из системы бюджетного выравнивания. Он стал предметом специальной федеральной программы безвозмездной помощи.

Несущественные стимулы по мобилизации дополнительных доходов и экономии затрат были усилены следующим образом.

1. Земли-доноры могут удерживать больший процент от суммы превышения их налоговых доходов над расходными потребностями. В зависимости от размера этого превышения их взносы в горизонтальную систему выравнивания бюджетной обеспеченности снижаются приблизительно от 10 до 30%.

2. Если процентный прирост налоговых доходов на душу населения одной земли (исключая НДС) в год выравнивания бюджетной обеспеченности будет превышать средний процентный прирост всех земель или процентный спад налоговых доходов будет меньше, чем среднее по всем землям, то сумма налогового

поступления за год выравнивания бюджетной обеспеченности будет сокращена при расчете выравнивающих трансфертов. В результате земля будет вносить меньше средств в схему выравнивания бюджетной обеспеченности, если она является донором, или будет получать более высокие трансферты от других земель, если она является землей-получателем. Однако масштаб понижения предполагаемого налогового потенциала очень незначителен.

Конституционный суд подтвердил, что не разрешается полное выравнивание подушевых налоговых доходов и что в результате выравнивания бюджетной обеспеченности не должно значительно ухудшаться финансовое положение так называемых богатых земель. Более того, ранжирование земель по индикатору налоговых доходов на душу населения также не должно меняться в этом процессе. Это иногда происходило в результате предоставления дополнительных специальных федеральных трансфертов. Конституционный суд призвал законодательные власти принимать меры против злоупотреблений этими принципами. Новая схема выравнивания бюджетной обеспеченности будет служить защитой от таких явлений.

Роль федеральных трансфертов в будущем

Отныне за выравнивание бюджетной обеспеченности между землями будут нести ответственность сами земли после достижения определенной степени бюджетного выравнивания за счет распределения доли от НДС, закрепленной за землей. И, наконец, за счет федеральных трансфертов увеличатся имеющиеся доходы любой земли-получателя как минимум на 97% ее расходных потребностей. До 2005 г., т.е. до вступления в силу нового Закона о бюджетном выравнивании, каждой земле с помощью федеральных трансфертов гарантируется финансирование 99,5% ее расходных потребностей.

Для общего выравнивания бюджетной обеспеченности сократится ранее большой объем федеральных трансфертов. Федеральному правительству будет разрешено в целях преодоления недостатков экономической инфраструктуры финансировать выплату трансфертов только в особых случаях и в течение ограниченного периода. Это относится к трансфертам для преодоления дефицита инфраструктуры в «новых» землях (на территории бывшей ГДР). Объемы этих специальных федеральных трансфертов

должны со временем сокращаться и предоставляться на ограниченный период, что отражено в новом Законе о бюджетном выравнивании. В этом законе специальные федеральные трансферты для восточногерманских земель указаны в виде ежегодных платежей с определенным процентом выделения для каждой из них. В итоге они составят немногим более 100 млрд евро в течение периода до 2020 г., когда прекратится действие Закона о бюджетном выравнивании и будет принят новый закон.

В соответствии с Законом о принципах финансовая помощь от федерального правительства будет также предоставляться землям, находящимся в чрезвычайном финансовом кризисе. В этом случае финансовая помощь сопровождается жесткими условиями, предполагающими наличие плана финансового оздоровления данной земли. Федеральные трансферты также будут предоставляться по снижающейся шкале и на ограниченный период.

Июнь 2002 г.

Х. Циммерманн

МЕСТНЫЕ ВЛАСТИ КАК ЭЛЕМЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ОСОБАЯ ТЕМА

1. ПРОБЛЕМА

Если бюджетный федерализм обсуждается в теории или в плоскости практической политики федерального государства, то главной темой выступают отношения правительства с властями среднего уровня. Зачастую все, что находится ниже уровня правительства, рассматривается как единый «субнациональный уровень». В действительности же дело обстоит иначе. Местный уровень власти имеется во всех странах, в то время как средний уровень присутствует только в федерациях, которые составляют лишь небольшой процент от всех стран мира. Такое суженное рассмотрение отношений между органами власти в странах с федеральным устройством порождает проблемы, если дискуссия о бюджетном федерализме переносится на местный уровень. В этом случае легко упускается из виду, что разнообразия намного больше на местном, чем на среднем уровне, и что проблемы, связанные с разнообразием бюджетного федерализма, намного серьезнее. Это разнообразие становится очевидным, если закрепление функций и налоговых полномочий распространяется и на местный уровень или если правительство пытается разработать программы для органов власти местного уровня, будь они (финансируемые или не финансируемые) мандаты или программы финансовой помощи.

В последующих главах обрисовываются некоторые масштабы этой значительной степени разнообразия.

2. СТЕПЕНЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗНООБРАЗИЯ

2.1. Разнообразие размеров муниципальных образований в международном сравнении

В любой стране местных органов власти значительно больше, чем органов власти регионов (областей, штатов, земель и т.п.). Однако структура местных органов власти может быть мелко- или крупноячеистой в зависимости от численности жителей в расчете на один местный орган власти или из расчета числа местных органов власти на 1 км^2. Необходимо отличать муниципальные образования как структурные подразделения с самостоятельными бюджетными полномочиями от других структурных подразделений, которые могут иметь выборные органы, но не могут обладать самостоятельными бюджетными полномочиями. Это особенно справедливо для России, где выборы проводятся примерно в 30 000 субрегиональных политических единицах, в то время как только 5000 из них называются муниципальными образованиями и формируют и управляют своими собственными бюджетами (табл. 1).

Открытым остается вопрос, рассматриваемый ниже: какое число местных органов власти самого нижнего уровня достаточно для успешно функционирующей системы бюджетного федерализма. Для этого может быть полезным обратиться к опыту других федеральных государств с их структурой независимых городов, графств, местных органов власти внутри страны и т.п. В табл. 1 Россия сравнивается с Германией. Учитывая, что население Германии составляет чуть больше половины населения России, 28 000 местных органов власти против 15 000 находятся примерно в таком же соотношении. Для более простого сравнения можно сосчитать число районов и прочих местных органов власти на 1 млн населения или на 1000 км^2.

В табл. 2 приводятся такие данные по России, США и Германии. Если сравнивать по численности населения, то в России несколько больше местных органов власти, чем в двух других странах. Однако, если соотносить число местных органов власти с территорией, то Россия недостаточно укомплектована местными органами власти. Конечно, значительная часть территории

Таблица 1

Местные органы власти в федеральной системе в России и Германии

Россия*	Германия
Центральный уровень	
Федерация	Федерация
Средний уровень	
20 республик (с конституцией) 6 краев (с уставом)	13 земель (с конституцией)
50 областей (с уставом) автономных округов (с уставом)	Города-земли (с конституцией)
1 автономная область (с уставом)	
6 краев (с уставом)	
2 города-субъекта Федерации (с уставом)	
Местный уровень	
Примерно 30 000 субрегиональных территориальных единиц	115 городов, не принадлежащих к району
В том числе:	
12 215 муниципальных единиц, из них:	323 района
625 городов не относятся к районам;	
1494 района;	
10 186 единиц внутри района, из них:	14 492 единицы внутри района (все с собственными бюджетами)
153 городских района и округа	
516 поселковых советов	
9314 сельских районов	
203 прочих сельсоветов	
Только 5000 «муниципальных единиц» имеют собственный бюджет.	
Примерно 18 000 административных единиц являются поселками и сельскими администрациями без официального муниципального статуса.	

* Регионы имеют право определять структуру местных органов власти. В связи с преобладающим разнообразием трудно сравнить территориальные единицы по всей России.

России почти не заселена. Но если считать заселенной половину территории, то Россия с ее 3,6 местными органами власти (на 1000 км²) сопоставима с Соединенными Штатами Америки. С учетом всех этих факторов число местных органов власти в России, похоже, соответствует их количеству в двух других странах.

Таблица 2

Плотность местных органов власти в 3-х странах

Местные органы власти*	Россия	США	Германия
Абсолютное число	31 000	35 962	14 930
на 1 млн жителей	213	182	140
на 1000 км²	1,8	42	3,8

* Все субрегиональные единицы, т.е. города вне районов, районы, местные власти внутри районов.

Источник: Департамент торговли США. – 1993. – С. 8 и 309. Рассчитано по табл. 1 и 2.

2.2. Разнообразие природных условий

Пока мы рассмотрели только один аспект структуры местных органов власти. Различия между местными органами власти в любой стране, в первую очередь, зависят от природных условий. Например, такие страны как Франция, Испания и Германия отличаются компактностью территории, которая не вытянута в одном направлении. В них не преобладает одна, создающая затруднения природная составляющая, такая как высокие горы или протяженная береговая линия. В таких странах существует относительно однообразная структура муниципальных образований, проблемы которых определяются небольшим числом показателей, и довольно легко осуществляется разграничение функций, расходных и налоговых полномочий. Другой крайностью являются такие страны, как Норвегия или Япония с высокими горами и протяженной береговой линией, не говоря уже о стране, подобной Индонезии, территория которой состоит из тысяч островов, их протяженность составляет 5000 км.

Для иллюстрации этих факторов в табл. 3 представлены некоторые цифры по четырем странам. Цель их – показать, какие трудности испытывает Япония по сравнению с относительно однородной страной типа Германии. Организация управления в стране с такой протяженной береговой линией и с такой небольшой полезной площадью является особенно трудной задачей. Россия – очень большая страна, охватывающая свыше семи часовых поясов. Хотя благодаря этому через центр страны постоянно идут транспортные потоки в западном и восточном направлениях, существуют большие различия между севером с его вечной мерзлотой и жарким югом. Кроме того, на обширных площадях на востоке страны находятся высокие горы.

Таблица 3

Некоторые основные данные по России, США, Японии и Германии

Показатели	Россия	США	Япония	Германия
(1) Население, млн чел., 1997	145,5	255,5	126,9	82,2
(2) Площадь, 1000 км²	17 075	9519	378	357
(3) Плотность населения на км²	9	27	336	230
(4) Горная местность, %			70	12
(5) Пашня, 1000 га (примерно 1980)			3944	11 832
(6) Протяженность побережья, км			29 700	2950
(7) ВВП на душу населения, US-$ (1997 г.)	2680	29 080	38 160	28 280

Источники: (1)–(3), (5): Statistisches Bundesamt 2001, pp. 198 and 201. (4), (6): Japan: Baedeker 1983/84, pp. 11. Germany: Letter of June 5, 2000, from Statistisches Bundesamt. (7): Всемирный Банк. – 1999. – С. 42–43.

Эти различия, создающие трудности для среднего уровня федеральной системы управления, существуют не только между регионами России. Большие различия имеются и внутри многих регионов, особенно тех, которые находятся на Севере страны. Это особенно затрудняет управление функциями и программами для регионов, так как для обеспечения справедливого подхода ко всем

регионам приходится учитывать различное положение внутри субъектов Российской Федерации с их специализированными местными задачами. Это справедливо, в частности, в отношении любой системы бюджетного выравнивания.

2.3. Антропогенные условия

На протяжении истории природные различия влияли на антропогенные условия в разных областях. Кроме того, ранние политические решения и долгосрочные различия в уровнях экономического роста регионов обусловили структуру местных органов власти. Одним из примеров является выбор национальной столицы, которая на протяжении веков оказывает влияние на развитие структуры регионов.

В России особенно много антропогенных условий, которые необходимо учитывать при распространении принципов бюджетного федерализма на муниципальные образования. Первоначально экономическое развитие происходило, главным образом, в самых западных регионах страны. Потом оно распространялось, в основном, за счет политических решений и программ, на восток, а затем и на всю Сибирь. Однако в силу естественных ограничений, таких как северная зима, образовалась широкая полоса развитых регионов, простирающаяся с запада на восток, а большая часть севера осталась неразвитой, за исключением нескольких регионов.

Это особенно заметно по показателям территориальной доступности. Во многих районах на севере России существуют населенные пункты там, где нет ни автомобильного, ни железнодорожного сообщения. Связь с такими пунктами осуществляется посредством речного транспорта или авиации. Встает вопрос о том, сколько из них выживут в процессе современного экономического развития. На севере, по-видимому, была прекращена разведка нескольких газовых месторождений для будущего освоения, в связи с высокой стоимостью транспортировки по воздуху и недостаточными возможностями речного транспорта.

В связи с этими антропогенными факторами возникает вопрос о том, какой может быть прогноз для местных органов власти при таких различных условиях.

3. НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ ПО ПОЛИТИКЕ В ОТНОШЕНИИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

3.1. Сколько поселений в состоянии содержать собственную администрацию?

Как показывает табл. 2, Россия располагает примерно 30 000 местных органов власти, достаточных для местного самоуправления. Конечно, большинство из них не управляет современным бюджетом, а имеет «сметы расходов». Возможно, справедливо предположение о том, что почти все местные единицы могли бы иметь свою администрацию и бюджет при наличии компетентного персонала.

Для иллюстрации этого в табл. 4 дано сравнение одного местного органа власти в России и Германии. Подмосковная Клязьма была муниципальным образованием с собственным бюджетом до 1995 г., когда в Московской области большинство местных органов власти было подчинено соответствующим районам. Небольшая административная структура до сих пор сохраняется и бывший глава администрации сейчас выступает как представитель района с очевидной возможностью управлять полным бюджетом. Реттенберг – небольшое муниципальное образование на границе Альпийского района Германии с большим перепадом высот и большим числом отдельных сел. Его бюджет полностью определяется выборным местным советом, который собирает собственные налоги и осуществляет свои функции с помощью штата из 38 чел. Экономика зависит от сельского хозяйства, нескольких пивоварен и гостиниц, а также от туризма. Оба муниципальных образования сталкиваются с одинаковыми проблемами. На территории Клязьмы построено много летних домов, число которых превышает почти в 10 раз число домов постоянных жителей. Реттенберг тоже имеет большое количество летних домов и был склонен к введению налога на дома нерезидентов. Однако земля Бавария не разрешила местным органам власти введение такого налога. В Германии подобная административная единица является полноценным местным органом власти. В результате объединения местных органов власти в Германии, в 1970-е годы их число сократилось в Западной Германии с 22 500 до 8500

Таблица 4

Сравнение двух небольших местных единиц в России и Германии, 2001 г.

Показатели	Клязьма	Реттенберг
Основные данные		
Население (чел.):		
постоянное	800	3954
временное	7900	150
Площадь, км^2		60
Плотность населения на 1 км^2		66
Высотная отметка, м:		380
низшая		
высшая		1748
Число сел	7	36
Число рабочих мест, всего	1560	250
В том числе в сельском хозяйстве	10	50
Численность служащих местной администрации	30*	38
Число комнат в администрации	7	9
Количество депутатов местного Совета	Нет	16
Доходные данные, тыс. евро		
Налог на недвижимость (Land Tax)		348
Местный налог на прибыль (Local Profit Tax)		284
Доля от подоходного налога		886
Сборы и платежи		730
Продажа активов		989
Трансферты из региона		1799
Чистые заимствования		506
Накопленная задолженность		9307

* Включая персонал больницы.

Источник: информация из Клязьмы (А.В. Ваева) и Реттенберга (G. Schiffer).

с основным различием – средним размером оставшихся местных органов властей. Дальше всех в этом направлении пошла земля Северный Рейн-Вестфалия, в которой были созданы самые крупные муниципальные образования в стране. Эта концепция считается ошибочной, так как она значительно сокращает демократическую составляющую местного органа власти. Бавария сохранила более мелкие муниципальные образования, и развитие Реттенберга показывает, что достаточно мелкие местные органы власти при правильной организации являются полностью рентабельными организациями.

В настоящее время лишь около 5000 так называемых муниципальных образований в России имеют право на свои собственные бюджеты. Структура этих муниципальных образований отличается большим разнообразием в субъектах Федерации. Дело в том, что субъекты Федерации сами определяют число своих муниципальных образований. Например, Ленинградская область первоначально резко увеличила число муниципальных бюджетов, а затем отказалась от этой программы, сочтя ее слишком громоздкой. Бюджетные нормы, правила, влияние регионов на бюджетные решения муниципальных образований и т.д. значительно варьируют от региона к региону.

Эта дискреционная политика регионов, возможно, также способствует большому разнообразию «плотности муниципальных образований», т. е. числа таких единиц с собственными бюджетами на 1000 жителей или 100 км^2. Тщательные подсчеты выявляют огромные различия между регионами. Так, в одном и том же Центральном Черноземном районе Курская область имеет только пять муниципальных образований, а Липецкая область – 324. Другие округа демонстрируют подобные различия.

В заключение следует отметить, что Российская Федерация, состоящая примерно из 30 000 местных органов власти, соответствует в этом отношении федеративным государствам с высокими личными доходами населения, имеющим оптимальное количество местных органов власти. Таким образом, нет необходимости значительного увеличения или сокращения этого числа. Вместо этого следует классифицировать те муниципальные образования, которые в силу своих естественных размеров и экстремальных природных условий нежизнеспособны в долгосрочной перспективе. Все остальные муниципальные образо-

вания следует в полной мере развивать. Возможно, наиболее главным компонентом в этом процессе являются бюджетные полномочия.

3.2. К вопросу о самофинансировании

Самостоятельное финансирование – термин, который часто употребляется применительно к бюджетному федерализму в России и понимается, как отсутствие потребности в субсидиях. Однако в других странах он может оказаться неприменимым почти ни к одному муниципальному образованию, потому что отдельные трансферты из различных фондов для субвенций поступают во все муниципальные образования. Конечно, желательно иметь больше муниципальных образований в четко определенном финансовом положении самообеспеченности, так как это снижает потребность в дотациях и расширяет местную бюджетную автономию. Уже отмечалось, что примерно 70% из существующих 5000 муниципальных образований могли бы со временем достичь этого уровня.

Это могло бы быть интересным полем для будущих исследований в области местных бюджетов в России. Но независимо от результатов такого исследования, оно не является определяющим для вопроса: какому местному органу власти можно и следовало бы предоставлять самостоятельные бюджетные полномочия. Понятие финансовой самообеспеченности является важным для выделения необходимых средств в целях бюджетного выравнивания. Но даже если местные органы власти полностью зависят от дотаций, это не должно служить поводом для лишения их бюджетных полномочий. Местные органы власти отвечают за самостоятельное экономическое развитие, принятие решений на местном уровне, расширение налоговой базы и т.п., и все это зависит не от собственных доходов, а от самостоятельного принятия решений, в том числе и по вопросам бюджета.

Как следует относиться к недостаточному самофинансированию? Здесь следует делать различие между муниципальными образованиями, находящимися в чрезвычайно суровых природных условиях (которых в России много), и муниципальными образованиями, находящимися в нормальных природных, но неблагоприятных экономических условиях, например, в результате упадка в развитии отраслей промышленности. Последнее имеет место в любой стране в связи со структурными изменениями. Бюджетная автономия в сочетании с бюджетным выравниванием может способствовать преодолению кризиса, как это было во многих городах и промышленных центрах США.

Другое дело – наличие чрезвычайно суровых природных условий. В принципе, любое муниципальное образование может существовать без финансовой поддержки, если в нем хочет проживать достаточное количество людей и имеется политическая воля со стороны федерального центра проводить такую политику. В этом случае финансовая самостоятельность не является определяющим критерием. Но, безусловно, такие решения являются «дорогостоящими» в том смысле, что национальные ресурсы должны направляться в эти муниципальные образования через систему бюджетного выравнивания. Последнее, но не менее важное то, что скудные средства не используются для обеспечения экономического роста, а просто распределяются. Поэтому особенно важно разработать в перспективе набор критериев для определения таких «безнадежных» местных органов власти и для нахождения политического решения этого вопроса. В частности, в России с ее суровыми природными и антропогенными условиями на значительной части территории такой рациональный подход крайне необходим.

3.3. Потребность в адекватной «философии»

В стране, которая охватывает семь часовых поясов и в которой имеются огромные различия между севером и югом, невозможно централизованно разработать общий подход к «среднему» муниципальному образованию. Следовательно, как можно больше политических и особенно бюджетных решений должно быть предоставлено самим регионам. В такой обширной и разнообразной стране особенно трудно осуществлять бюджетный федерализм на региональном уровне. Попытка решения большинства местных проблем на уровне федерального центра будет крайне дорогостоящим и малоэффективным делом.

Следовательно, центральному правительству следует сосредоточиться на решении вопросов, которые действительно относятся к национальным задачам.

Во-первых, распределение функций. На первый взгляд может показаться достаточным определить, какие функции должны быть

субнациональными, и оставить на усмотрение регионов определение функций для их муниципальных образований. Однако при серьезном подходе к принципу субсидиарности желательно, чтобы центр определил, и, при возможности, закрепил в Конституции полномочия местных органов власти. В противном случае существует опасность сужения местных функций в результате совместного политического давления со стороны центра и регионов. В Германии четко просматривается эрозия полномочий местных органов власти, произошедшая за последние полвека.

Во-вторых, налоговая система в целом. Ее необходимо защитить от совершения грубых ошибок в результате децентрализованных действий. Поэтому необходимо рамочное законодательство, закрепляющее различные виды налогов за органами власти разных уровней. В нем должны быть также определены права всех уровней власти изменять налоговые ставки, по крайней мере, для большей части своих источников налогообложения. Специфика таких налогов и законодательное оформление должны, по возможности, определяться самими регионами.

В-третьих, общие правила о справедливости или равноправии. В России придается большое значение общей задаче перераспределения дохода. В этой связи желательно иметь некоторые федеральные мандаты для местного уровня власти при условии их адекватного финансирования. Однако выравнивание бюджетной обеспеченности в каждом регионе должно быть передано на усмотрение самих регионов. При этом в Конституцию необходимо включить общее правило, обязывающее регионы предоставлять адекватные бюджетные ресурсы своим соответствующим муниципальным образованиям. С точки зрения равноправия возможностей представляется сомнительным право богатых частей города или района выбирать отдельный местный орган власти, как это, по-видимому, делается в России. В результате чрезмерно возрастает неравенство между регионами и потребность в выравнивании бюджетной обеспеченности.

Региональные органы власти при осуществлении их законодательных функций должны соблюдать некоторые руководящие принципы.

1. В свою конституцию (устав) они должны включить положения, защищающие права их местных органов власти. В конституции регионов должны быть перечислены функции местных органов власти и источники доходных поступлений для защиты их от действующей партийной политики внутри региона.

2. По возможности, дотации должны заменяться местными доходами. Даже если эти доходы сначала будут небольшими, само их существование может послужить стимулом для их увеличения путем развития экономической деятельности внутри муниципального образования.

3. Что касается дотаций, некоторые из которых всегда будут необходимы в связи с выравниванием бюджетной обеспеченности, местные органы власти должны иметь возможность работать с прогнозируемыми доходами от дотаций. В настоящее время во многих случаях существуют очень длинные «бюджетные цепочки», на протяжении которых региональный уровень ждет окончательного утверждения федерального бюджета, район ждет утверждения регионального бюджета, а местные органы власти ниже районного не могут сформировать свои собственные бюджеты до тех пор, пока они не получат данные о предназначенных для них дотациях. В Астраханской области муниципальные образования получают эти цифры только в апреле текущего бюджетного года.

Система дотаций для любого региона должна основываться на показателях и должна быть прогнозируемой, по меньшей мере, с годовым опережением текущего финансового года. Некоторые регионы и районы заключают двусторонние «соглашения» (например, в некоторых частях Астраханской области), в которых обе стороны согласовывают суммы собираемых налогов, ожидаемых дотаций и т.п. В данный момент с учетом длинных «бюджетных цепочек» это может быть полезным. Однако в долгосрочной перспективе такие меры не должны заменять ясную общую процедуру отчетности, при которой можно прогнозировать собственные доходы и дотации.

Эти списки кажутся длинными и основательными. Однако не следует забывать, что в России уже много сделано для органов власти местного уровня.

В последующих частях по вопросу функций местных органов власти, местных доходов будет показано, что многие из предпосылок для осуществления эффективного управления на местном уровне уже созданы, а другие содержатся в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года. Эти

списки должны были подчеркнуть, что кроме выполнения отдельных функций и обеспечения источников доходов федеральные и региональные органы власти ответственны за создание условий для обеспечения бюджетной автономии местных органов власти.

Литература

Baedeker, 1983/84, Japan, Freiburg.

Statistisches Bundesamt, 2001, Statistisches Jahrbuch 2001 fьr das Ausland, Wiesbaden.

US. Department of Commerce, 1993, Statistical Abstract of the United States 1993, Washington, D.C.

World Bank, 1999, World Bank Atlas 1999, Washington, D. C.

Июнь 2002 г.

Х. Циммерманн

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. ХАРАКТЕРНЫЕ ФУНКЦИИ МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

I. Принципы разграничения функций местных властей

Поиск оптимального разграничения функций для одного уровня власти является важнейшим элементом бюджетного федерализма на самом общем уровне, а, следовательно, также важным и для местных властей. До тех пор, пока указанные функции не получат определения и не будут фактически спущены на уровень местных властей, на этом уровне гражданское общество остается понятием, практически лишенным какого-либо смысла. Для того чтобы добиться финансовой самостоятельности, люди должны управлять своими деньгами. Выбор таких функций должен осуществляться определенными принципами, если, конечно, считать, что весь этот процесс не будет безуспешным.

Реализация целей бюджетного федерализма

Принципы, управляющие процессом построения любой системы бюджетного федерализма, в первую очередь, должны применяться к выбору функций. В центре данной проблемы находятся принципы бюджетной ответственности и субсидиарности.

Принцип бюджетной ответственности подразумевает, что функции должны соответствовать определенной области юрисдикции таким образом, чтобы вместе с поступлениями из собственных источников законодательное собрание этой юрисдикции, в данном случае муниципалитет или район, могло действительно принять решение об определении объема своего бюджета.

Указанный принцип не имеет достаточно сильной привязки к местному уровню по сравнению с другими уровнями власти, другое дело в случае с принципом субсидиарности. Над местным уровнем расположены два уровня: региональный уровень выступает в этой системе как подчиненный только одному вышестоящему уровню, а федеральный уровень венчает всю систему здания государства. Эти два уровня, расположенные выше уровня местных органов власти, стремятся «удержать» или вновь «захватить власть». И Россия здесь не является исключением. Например, в США, а также и в Германии наблюдается повышенная степень централизации функций. О Германии можно сказать, что за прошедшие 50 лет местные органы власти потеряли функций больше, чем региональные органы, потому что регионы в Германии (земли) имеют полномочия, позволяющие им противостоять многим инициативам, исходящим от федерального центра, поскольку на федеральном уровне их интересы представляет законодательная палата Бундесрат. Исходя из перечисленных тенденций требуется с самого начала многие функции закрепить за местными уровнями власти и при этом гарантировать их жесткое закрепление в конституции.

Помимо двух указанных принципов следует обратить внимание на эффект масштаба. Хотя здесь следует признать, что этот вопрос часто использовался в качестве обоснования для вовсе не требуемой централизации. Волна слияний муниципалитетов, которая захлестнула Германию в 1970-е годы, в основном, была порождена стремлением к достижению эффекта масштаба.

При обсуждении эффекта масштаба на уровне местных бюджетов следует различать два отдельных вопроса, а именно: передача функций на уровень власти и фактическое предоставление бюджетных услуг в рамках этой функции. Например, если взять вопрос управления утилизацией отходов, в любой цивилизованной стране должен быть принят государственный закон, который определит пути и способы обращения с отходами, дабы оградить население от свалок на улицах или накопления таких отходов на их земельных участках. А это уже напрямую затрагивает вопрос распределения функций: проявлять внимание к проблеме мусора – не важно кем – означает решать ее. Это – задача для вышестоящего уровня (субъект Российской Федерации занимает достаточно высокое иерархическое положение), т.е. в данном случае отсутствует необходимость применения федерального законодательства (как это, к сожалению, требуется в Германии). Что касается производства этих общественных услуг, то здесь складывается иная картина. Даже самые незначительные муниципалитеты могут организовать самостоятельный сбор отходов. Следующий шаг заключается в том, что для переработки отходов, например, для их сортировки, компостирования определенных составляющих и т.д. требуется несколько больший, хотя все еще незначительный муниципалитет. Следующий шаг: сжигание и (или) их направление в отвалы – задача иного уровня. Новейшие установки такого рода даже для стран Западной Европы являются практически непосильными и для муниципального округа[1], не говоря уже о малых сельских муниципалитетах. Сказанное вовсе не означает, что регион должен самостоятельно управлять этими делами. Примером проведения надлежащей децентрализации могла бы стать установка, эксплуатируемая несколькими муниципальными округами.

В целом, всегда находятся аргументы в пользу того, что если регулирование функций должно осуществляться на вышестоящем уровне, на этом же уровне должно быть организовано предоставление этой функции. Совершенно ясно, что это – неэффективный путь. Обратимся к проблеме управления утилизацией отходов, ведь здесь должна была бы возникнуть конкуренция между муниципалитетами за самое экономичное решение данной проблемы. В Германии инициаторами многих новых способов решения проблемы отходов стали именно те местности, в которых такая новая идея применялась, и в случае если практика подтверждала ее жизненность, она быстро распространялась на другие муниципалитеты. Этот аспект приобретает особое значение при обсуждении проблем разделения труда между районом и внутрирайонными муниципалитетами в России.

Ориентация на неразделяемую ответственность

Тенденция двух вышестоящих уровней властей к наращиванию вмешательства в функции местных органов власти проявится особенно сильно, если эта функция не будет конкретно закреплена за местными властями. Функции могут быть представлены как совместные функции или они могут быть закреплены в

[1] Эквивалент английского слова «county».

законодательном порядке на вышестоящем уровне и должны финансироваться из местного бюджета (нефинансированные мандаты). Эти функции также могут быть поделены с учетом той одной части бюджетных поступлений, которая обеспечивается на местном уровне, и второй части как средств, поступающих от вышестоящего уровня. Например, школы в Германии строятся и поддерживаются из средств местных бюджетов, в то время как найм и оплата преподавательского состава финансируются региональными бюджетами. Даже если первоначально какая-либо функция относилась к компенсации исключительно местных властей, власти вышестоящего уровня стремятся установить такие правила и принять такие нормативные документы, которые позволят оказывать влияние на функции местных властей в том направлении, которое является для властей вышестоящего уровня предпочтительным.

В Конституции РФ (ст. 72) закреплен обширный перечень предметов совместного ведения, большая часть которых относится к вопросам социальной политики[2]. Похоже, что в России во многих случаях функции в совместном ведении провоцируют развитие ситуации, при которой власти самого высокого уровня прибегают к указанному положению Конституции в целях оправдания частичного финансирования функций, исполняемых местными властями. Такие «мандаты с частичным финансированием» следует рассматривать в комплексе с «полностью нефинансируемыми мандатами», а также и возникающими при этом в любой системе бюджетного федерализма проблемами.

Результаты дискуссии, проведенной в Германии, ясно показывают, что принцип увязки разграничения какой-либо функции с ответственностью по финансированию является важнейшим инструментом, препятствующим применению властями вышестоящего уровня принципа, который условно можно было бы определить следующим образом: «Наверху пообещали, а платить будут внизу». В результате можно рекомендовать закрепить за уровнем муниципальных образований столько функций, сколько возможно их закрепить за ними в исключительных случаях. Даже если какие-либо муниципальные образования не смогут добить-

[2] Вопрос совместных функций и софинансирования будет рассмотрен в рамках настоящего российско-германского проекта «Реформирование межбюджетных отношений в России» в 2003 г.

ся удовлетворительного результата, полученный результат следует «взвесить» против сохраняющейся угрозы вмешательства властей вышестоящего уровня при возможности для них быстро «перетянуть одеяло на себя». В долгосрочной же перспективе теряется самостоятельность при принятии решения на местном уровне.

Регулирование внешних эффектов на региональном уровне

Принципы, упомянутые выше, имеют важность для властей любого уровня, хотя следует признать, что для нижестоящего уровня они являются гораздо важнее тем, что они в действительности могут быть применены в отличие от федерального правительства, которое по многим аспектам свободно в своих действиях. Но остается один, дополнительный аспект, важность которого проявляется особенно ярко на уровне местных властей. Речь идет о внешних эффектах на региональном уровне. Эти эффекты проявляются, прежде всего, в городских территориях или территориях, отнесенных к конгломератам. Здесь большая часть бюджетных услуг производится в одном месте, при этом ими может пользоваться население других территорий. Например, город, являющийся центром, руководит деятельностью театра и других учреждений культуры, а население из близлежащих населенных пунктов также может посещать такие заведения, при этом плата за билеты обычно значительно ниже их себестоимости (если бы цена за билеты соответствовала себестоимости, этой проблемы не было бы). В то же время близлежащие муниципалитеты также производят бюджетные услуги, которыми частично пользуются жители города-центра во время отдыха на дачах и которые являются тяжким финансовым бременем для муниципальных образований области.

В любом случае сохраняется опасность недооценки оптимального уровня обеспечения бюджетными услугами, если сравнивать с тем, какая часть населения пожелает платить повышенные налоги, потому что население муниципалитета, производящего бюджетные услуги, несет финансовое бремя в одиночку, а в то же время население близлежащих территорий пожинает «плоды просвещения». Существует несколько способов выхода из создавшейся ситуации недооценки оптимального уровня обеспечения услуг.

Если муниципалитет мал, то можно рекомендовать слияние. Однако этот способ исправления ситуации должен применяться с большой степенью осторожности в силу того, что при проведении слияния с более крупным образованием определенный элемент демократии теряется.

Другим способом является увеличение доходов от сборов и лицензий, если только такая мера возможна и обоснованна.

Во многих странах функции занимают центральное место, особенно те функции, которые выполняет город–центр конгломерата, рассматриваются в качестве обоснования для увеличения доходной части бюджета такого города. Субвенции могут выделяться на специальные функции, выполняемые таким центром, но дотации (блочные нецелевые гранты) могут быть достаточными, если их величина определена по формуле, учитывающей площадь такого города или функции центра.

Еще одно решение, принятия которого совершенно определенно следует избегать, это – закрепление такой функции за вышестоящим уровнем. С учетом сохраняющейся тенденции властей вышестоящего уровня удержать или взять власть в свои руки такое «решение» должно быть запрещено, а такой запрет – закреплен в конституции.

С учетом всех этих принципов и результатов текущие и возможные функции местных властей могут быть впоследствии оценены с точки зрения их соответствия или эффективности.

II. Типичная иллюстрация разграничения функций с местными властями

Исполнение любых функций возможно на уровне местных властей, лишь бы только «область пользы», т.е. территория, в которой становятся доступными различные блага (Р. А. Масгрейв), совпадала с территорией, в пределах которой действует тот или иной муниципалитет. Соблюдение этого условия означает, что большинство населения муниципального образования пользуется бюджетными услугами, предоставляемыми органами этих муниципальных образований. Все возможные общественные функции, начиная от внешней политики и заканчивая детскими садами, можно расположить в том порядке, в каком они представлены в табл. 1.

Таблица 1

Соответствие государственных функций уровню местных властей

	Государственная функция	Пользователи-нерезиденты города	Федеральный или региональный интерес	Эффект масштаба
Местный уровень властей	Канализационные системы, уличное освещение	Незначительный	Незначительный	Не имеется
	Дороги местного значения	Транзитный транспорт	То же	То же
	Сбор и переработка мусора и отходов	Не имеется	»	Переработка
	Газо-, водо- и энергоснабжение	Не имеется	»	Частично с производством
	Культура и отдых	Часто значительный	»	Например, театр, концертный зал
	Пожарная служба	При пожарах повышенной опасности	»	При пожарах повышенной опасности
	Школы	Зависит от типа школ	Значительный	Некоторый
	Полиция	Незначительный	Незначительный	Крупномасштабное действие
	Общественный транспорт местного центра	Значительный	То же	Существует частично
	Здравоохранение	Зависит от обслуживания	Значительный	Специальные больницы
	Высшее образование	Основной признак	То же	Существует частично
	Автомагистрали	Основной признак	»	Существует

Продолжение

	Государственная функция	Пользователи-нерезиденты города	Федеральный или региональный интерес	Эффект масштаба
Местный уровень властей	Перераспределение доходов	Основной признак	Значительный	Существует
	Политика в области безработицы	То же	То же	Существует частично
	Антиинфляционная политика	Все граждане	»	Существует
Уровень федерации или регионов	Судебная система, денежная система, паспортный режим	То же	»	То же
	Внешняя политика, оборона, зарубежная помощь	»	»	»

Источник: Zimmermann, 1999, p. 86 (в переводе).

Предпосылками идеальной модели функций местных властей являются следующие условия. Потребители общественных услуг – исключительно население данного муниципального образования. Отсутствуют основания для вмешательства федерального или регионального уровня. Эффект масштаба при производстве бюджетных услуг отсутствует. Если обратиться к перечню, приведенному в табл. 1, многие функции верхней части практически совпадают с данной ситуацией. Кстати, интересен тот факт, что первой статьей с преобладающей долей средств, предназначенных для перераспределения доходов населения, является здравоохранение. Сказанное означает, что функция в верхней половине перечня носит исключительно характер финансирования производства общественных услуг[3]. Именно поэтому в международной литературе часто встречается указание на то, что местные власти, в основном, должны стремиться к достижению целей финансирования производства общественных услуг, а не к перераспределению доходов населения.

[3] В английском языке известна под названием «аллокационная функция».

А какая же действует структура в других странах? Для того чтобы ответить на этот вопрос, потребуется «перевести» понятие «функции» на язык «расходов по функциям», после чего мы сможем сравнить полученные величины.

III. Структура функций местных властей в отдельных странах

В табл. 2 приведены расходные данные по отдельным европейским странам с их структурой функций местных властей.

Основная масса бюджетных услуг, производимых на средства местного бюджета, указана в верхней части табл. 1. Только по здравоохранению и особенно по социальной политике существуют два типа местных бюджетов. В бюджетах стран первого типа функции финансирования производства общественных услуг (локационная функция) действительно играют доминирующую роль, что полностью подтверждает теорию. В бюджетах стран второго типа, среди которых большинство составляют так называемые «нордические» страны, а в эту группу входят также Нидерланды, доминируют расходы на социальную политику и здравоохранение. Данное положение следует рассматривать, принимая в качестве основы высокоцентрализованную государственную структуру, существующую в этих странах, и, следовательно, меньшую степень автономии, предоставленной местным властям. Местные власти в северноевропейских странах, как правило, выступают в качестве агентов, проводящих централизованную государственную социальную политику[4]. Кроме того, следует учитывать, что указанную группу составляют страны с малой территорией и малочисленным населением, а потому общую численность населения таких стран можно сравнивать с численностью населения агломерационного центра большой страны. Если взять, например, такую страну как Россия, чье правительство имеет ясно намеченную цель – развитие бюджетного федерализма, то к ней можно применить только «классическую» модель функций местных властей, т.е. превалировать в этом случае должны функции финансирования производства общественных услуг (аллокационная функция), указанные в верхней части табл. 1.

[4] См.: Rattsoe 1998, p. IX.

Таблица 2

Функции местных властей в странах Европы (сравнение), % общей расходной части местных бюджетов

Функция	Дания (1998 г.)		Нидерланды (1995 г.)		Португалия (1996 г.)	Велико-британия	Швеция (1995)	
	муници-палитет	муниципальный округ	муници-палитет	муниципальный округ	муниципа-литет	округ	муници-палитет	графство
Отходы/мусор, канализация и т.д.	3,4	2,7	5,1	16,4	3,0	8,5	0,0	0,0
Безопасность, юридическая система	10,2	0,0	1,7	0,0	5,0	15,9	0,0	2,0
Дорожное движение и транспорт	0,0	8,5	6,9	16,6	28,0	5,9	8,0	0,0
Коммунальные службы	0,0	0,0	1,3	0,0	11,0	0,0	0,0	0,0
Культура, отдых и спорт	3,4	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Образование	13,5	12,8	7,5	0,0	7,0	0,0	7,0	0,0
Здравоохранение	28,5	46,5	1,4	0,0	6,0	49,5	31,0	5,6
Социальная политика	29,7	29,5	22,4	49,5	13,0	19,1	0,0	77,0
Жилищное хозяйство	0,0	0,0	47,6	0,0	3,0	0,0	50,0	6,9
Прочее	11,3	0,0	- 0,0	17,5	24,0	1,1	4,0	8,5
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Финансовые ресурсы местных властей и их ответственность/Совет Европы, Конгресс местных и региональных властей в Европе, Палата местных властей, 4-й Генеральный отчет по политическому мониторингу исполнения Европейской хартии органов местного самоуправления, Страсбург, 2000.

В. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2005 ГОДА КАК КОМПЛЕКС ПРЕДЛОЖЕНИЙ ДЛЯ РОССИИ

В Приложении 1 к Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, утвержденной Правительством РФ в августе 2001 г., содержится «Общая схема разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 году», в которой каждая функция подразделяется по трем видам полномочий: нормативно-правовое регулирование; обеспечение финансовыми средствами; организация предоставления.

Некоторые функции общего характера вполне естественно относятся к уровню местных властей: функционирование местных органов законодательной и исполнительной власти, проведение выборов в местные органы власти и т.д. Представляет интерес то, как распределяются на уровне местных властей полномочия «распоряжения бюджетными средствами» в том, что касается местных бюджетов. Это повлечет за собой масштабную реформу, если принять во внимание, что только весьма скромное меньшинство из общего числа местных органов в настоящее время проводит реальный бюджетный процесс.

Из примера классических функций финансирования производства общественных услуг (см. табл. 1, верхнюю часть) следует, что местные службы пожарной охраны подпадают под нормативно-правовое регулирование и обеспечение финансовыми средствами властями обоих вышестоящих уровней, при этом в региональные и местные власти передается только организация предоставления. Это могло бы означать, что действующие в настоящее время полномочия, которые связаны почти всегда с министерством федерального уровня, сохраняются. Что касается милиции, то положение этой функции в качестве активного рычага воздействия вниз на местный уровень в настоящий момент аналогично. Региональные и местные органы власти имеют в этой сфере меньше расходных полномочий. Они могут толь-

ко давать рекомендации. Федеральное министерство внутренних дел принимает решение о том, сколько служащих милиции должно быть выделено в регион или район. Старшие офицеры получают денежное содержание непосредственно от федерального министерства. Если региональные или местные власти требуют больше служащих, такое увеличение должно будет финансироваться региональными властями. Согласно Программе уголовно-исполнительная система должна оставаться исключительно в федеральном ведении. В других странах с федеративным устройством федерация обычно не является ответственной за пожарную службу, полицию и уголовно-исполнительную систему, за возможным исключением некоторых положений рамочного законодательства.

Дошкольное образование должно быть полностью отнесено к функциям местных властей; общее образование подпадает частично под ответственность местных властей, но ни в коем случае не профессиональное образование, хотя оно является одной из важных частей «профиля территории» и должно определяться на уровне местных властей. В других государственных функциях, таких как дороги, местный общественный транспорт, культура, здравоохранение, спорт и т.д., участие местных властей указано предельно четко, как того можно было ожидать.

Учитывая все вышесказанное, можно отметить, что Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года формирует очень хорошее основание для продолжения процесса реформ. Можно рекомендовать пересмотреть, прежде всего, вопросы, связанные с расходными полномочиями таких служб, как пожарная охрана и милиция, а также несколько менее значительных статей, к которым можно отнести профессиональное образование.

Специальным предметом разграничения расходных полномочий являются жилищное и коммунальное хозяйство. В соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года эти статьи должны полностью перейти в ведение местных властей, т.е. их финансирование будет осуществляться без поддержки со стороны региональных или федеральных властей, без их долевого финансирования и т.д. Этот вопрос остается одним из самых трудных для российских местных властей в плане финансирования, поэтому он не может детально обсуждаться в этом докладе. В настоящее

время реформа проходит определенные стадии, которые впоследствии позволят передать управление жилищно-коммунальным хозяйством в большей или меньшей степени частным компаниям или кооперативам. В том, что касается коммунальных услуг, предпринимаются шаги по введению оплаты в соответствии с действительными затратами и потреблением коммунальных услуг, даже если запрашиваемые цены в течение какого-то времени не будут покрывать фактические затраты. Но механизм уже запущен, и теперь вполне возможно содержать малообеспеченные слои населения напрямую, заставляя жильцов оплачивать все расходы, как это уже предложено в России. Долгосрочной перспективой для России является занять достойное положение в рыночной экономике с четким разделением труда между государственным и частным секторами.

C. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ РАССМОТРЕНИЮ

I. В чем заключается роль социальных нормативов?

a. Роль нормативов расходов в процессе формирования бюджетов в России

Бюджетная система советского периода предполагала формирование бюджетных расходов, в основе которой лежало использование нормативов финансовых затрат. Например, многочисленные статьи финансирования школ, такие как преподавательский состав, руководство классами и т.д., учитывались по количественному принципу, а затем определялись расходы, для чего использовались длинные перечни отдельных затрат по всем видам государственных функций. Таким образом определялись расходные потребности бюджета, построенного на основе крайне «скромных» затратных элементов.

Рассмотрение данного поряда следует проводить на основе того, что проекты бюджетов того периода характеризовались высокой степенью предварительности сметы и отражали значи-

тельные нефинансированные доли общих расходов. Данная практика применяется и сегодня во многих случаях, т.е. проект бюджета местных властей часто является несбалансированным. На рассмотрение региональным властям представляется несбалансированная форма бюджета, а имеющийся дефицит, хотя, в основном, и неполный, финансируется из дотаций (блочных грантов), отчислений от регулируемых налогов и т.д.

В настоящее время нормативы по-прежнему продолжают играть определенную роль при формировании бюджетов местных властей некоторых субъектов Российской Федерации. Указанные нормативы для расходов могут, как и в прежние времена, применяться чересчур детально, о чем свидетельствует пример Московской области при формировании таких расходных статей, как школы и многие другие общественные услуги (Московская область, бюджет на 2001 г.). Однако в других субъектах Российской Федерации уже отказались от применения подобной практики. Например, Ленинградская область при разработке проекта бюджета нормативы больше не применяет.

Практика применения нормативов финансовых затрат при формировании проекта бюджета с последующим исполнением бюджета в такой форме не дает возможности местным властям (и это также препятствует региональным властям) развивать современную систему формирования бюджета, которая предполагает, что бюджет не должен состоять из отдельных предложенных услуг, затраты на которые рассчитаны согласно нормативам на следующий год. Применение нормативов для расходов подразумевает внутреннюю зависимость от доминирования властей вышестоящего уровня в силу того, что именно ими были утверждены данные нормативы. Это вступает в полное противоречие с желаемой ориентацией властей нижестоящего уровня на собственные ресурсы или в целом с принципом бюджетной децентрализации. Также при применении такого режима формирования бюджета субнациональные власти стремятся занести в бюджеты завышенные количественные показатели с отражением завышенных расходных показателей, надеясь, что при неизбежном «урезании» заявленных расходных потребностей удастся сохранить немного припрятанного «жира».

б. Противоположный случай: показатели, используемые для выравнивания бюджетной обеспеченности

При определении выравнивания бюджетной обеспеченности на любом уровне требуется провести расчеты налогового потенциала и расходных потребностей. Именно в области определения расходных потребностей используются различные показатели. При оценке расходных потребностей для региональных или местных властей возможно применение подхода, аналогичного методу нормативов. Например, в Дании широко применялась такая система показателей. Но здесь также важно учитывать, что их функция принципиально отличается от функции нормативов в том виде, в каком они все еще применяются в России в процедуре формирования бюджета в некоторых регионах.

II. Защита функций местных властей от централизации

В части, предваряющей настоящую работу, было отмечено, что в любой федеральной системе постоянно существует тенденция к централизации или возврату на позиции централизации. В силу того, что государственные функции являются важнейшим элементом при построении любой федеральной системы, такое явление приобретает особое значение; некоторые особые аспекты получили отражение ниже.

Прежде всего большое значение имеет передача всех возможных функций местных властей на их же уровень. Удивление вызывает тот факт, что в российской системе в ведении федеральных министерств все еще остаются службы пожарной охраны и милиции. Что касается полиции, то во многих странах существуют федеральные невоенные подразделения, такие как Национальная гвардия в США или Федеральная пограничная полиция в Германии. Однако наравне с ними существуют и специальные подразделения, предназначенные для решения особых задач, и такие подразделения не несут никакой ответственности за ежедневное обеспечение общественной безопасности в любом региональном образовании рассматриваемой страны. Во многих штатах США наряду с полицией муниципального округа (каунти) и полицией города или поселения существует еще полиция штата, в то время как ответственность за защиту граждан всех штатов

от преступников несет ФБР. В Германии за функционирование всей полиции отвечает исключительно региональная власть (земля), хотя ранее применялось разделение сил полиции по уровням местных властей. Федеральное криминальное агентство полиции в своем распоряжении не имело.

В то время как вопрос о полиции остается предметом дискуссий, совершенно необычным представляются расходные полномочия служб пожарной охраны на федеральном уровне. В Германии, равно как и в некоторых других странах, можно наблюдать иную картину. В этой стране во многих муниципальных образованиях и даже на уровне ниже муниципального округа действуют хорошо организованные добровольные подразделения службы пожарной охраны. Государственный сектор может обеспечить зданиями, транспортом и оборудованием, но при этом государственные служащие, составляющие самую значительную статью расходов, заменяются пожарниками-добровольцами. При поступлении сигнала тревоги добровольцев оповещают немедленно, и они прибывают на место пожара непосредственно со своих рабочих мест. Такой принцип можно считать, по крайней мере, равным по своей эффективности действиям профессиональных пожарных экипажей, прибывающих на место тушения из мест постоянного дислоцирования. И есть еще одна положительная черта, выгодно отличающая применяемый подход не только в плане простой экономии на расходах. В сельских муниципалитетах добровольные бригады службы пожарной охраны одновременно являются важным элементом сплочения общества, в котором интеграция новых жителей проходит легко и в котором укрепляются гражданские добродетели и т.д. Поэтому было бы важным проведение децентрализации службы пожарной охраны в России.

Как только та или иная государственная функция будет передана на уровень местных властей, следует обеспечить проведение мероприятия с тем, чтобы не допустить повторного обращения за такими расходными полномочиями на вышестоящий уровень. Во многих случаях уровень местных властей, если он вообще может реагировать, можно «поймать на приманку» обещанных финансовых ресурсов, вовлекая его тем самым в процесс централизации функций. На первоначальном этапе функция перенимается вышестоящим бюджетным уровнем, тем самым местный уровень остается с весьма выгодным бюджетом. Хотя, конечно, в

течение всего времени выделение средств осуществляется в соответствии с функциями. В Германии после второй мировой войны полиция большинства муниципальных образований находилась в подчинении местных властей, труд учителей оплачивался из местных бюджетов. Такая ситуация сохранялась вплоть до 1960-х годов, например, в земле Северный Рейн-Вестфалия, для предупреждения развития ситуации с передачей функций весьма эффективным было бы закрепление функций местных властей в национальном законодательстве, пусть это даже будет сделано в виде дополнения к конституции. В противном случае федеральное устройство предполагает постоянное наличие двух уровней – федерации и органов региональных властей, которые будут стараться захватить или вернуть функции, переданные местным властям.

Другим путем централизации являются принимаемые на вышестоящем уровне нормативные документы, регулирующие вопросы функций местных властей. С течением времени число нормативных документов, касающихся вопросов управления школами или больницами, строительства и уборки улиц и т.д., увеличивается и когда критическая масса нарастет, местные власти будут сведены до положения простых исполнителей–проводников политики, провозглашенной властями вышестоящего уровня. В то время как охрана «нерушимости» таких функций сама по себе осуществляется сравнительно просто, средство борьбы с чрезмерным регулированием властей вышестоящего уровня отыскать нелегко. Здесь полезным может оказаться для местных властей влиятельное представительство как на уровне регионов, так и на уровне федерального центра. В то же время это поможет не допустить чрезмерных ограничений в условиях со стороны вышестоящих уровней власти, сопровождающих целевые субвенции.

Рассматривая данную проблему в комплексе, очень важно при отыскании средств, предупреждающих ослабление функций местных властей, проявить известную долю воображения. В противном случае любое распределение источников собственных доходов в пользу местных властей остается безрезультатным. Прежде чем обсуждать доходные статьи бюджетов местных властей, следует провести анализ специфического вопроса, который в настоящее время обсуждается в России в свете распределения государственных функций, а именно вопроса о субрайонных муниципальных образованиях.

III. Положение субрайонных муниципальных образований

В такой огромной стране, как Россия, важно иметь субрайонные муниципальные образования с налогово-бюджетной автономией. Для указанного уровня наиважнейшей задачей является, в первую очередь, адресное распределение требуемых функций на данном уровне. К данному уровню применяется аналогичное правило, применяемое к властям других уровней. Распределение функций должно осуществляться согласно территориальному соответствию, при которых территория выгодного применения бюджетных услуг в большей или меньшей степени совпадает с границей населенного пункта. Это означает, что местные дороги, водоснабжение и системы канализации местного значения, а также детские сады и начальные школы, не говоря уже о других функциях, попадают в круг бюджетных услуг, предоставляемых указанными властями.

В качестве примера можно привести следующее: доминирующими функциями муниципальных образований ниже уровня муниципального округа (района) Германии являются дороги, коммунально-жилищное хозяйство и т.д., а за перечисленными функциями следуют сточные воды и проблемы твердых отходов (табл. 3). Функции же по социальной политике, в основном, исполняются муниципальными округами в интересах их подчиненных муниципалитетов. Пример с Германией также представляет интерес с точки зрения определения дополнительной перспективы. В табл. 3 показано, что бюджеты муниципалитетов в целом в 2 раза превосходят бюджеты самих муниципальных округов. В России продолжают в преобладающей степени доминировать бюджеты районов. Это указывает на существование значительного потенциала для развития субрайонных местных бюджетов (городов, поселков, сельских администраций).

В целом на субрайонном уровне функций местных властей достаточно. А если принять в расчет масштабы территории Российской Федерации, можно сказать, что населению будут оказаны услуги высокого качества, если эти образования, непосредственно контактирующие с населением, получат широкие полномочия распоряжаться такими функциями.

Таблица 3

Распределение функций по типам муниципалитетов, Германия, 1998 г.

Фóнкция	Все муниципалитеты		Муниципалитеты окружного подчинения		Муниципальные округи	
	млн нем. марок	%	млн нем. марок	%	млн нем. марок	%
Государственное управление	26,248	11,0	12,292	13,6	4,484	9,2
Обеспечение общественной безопасности	13,652	5,7	4,552	5,0	3,407	7,0
Полиция	244	0,1	10	0,0	29	0,0
Пожарная охрана	4,934	2,0	2,252	2,5	388	0,8
Школы	3,307	1,4	2,075	2,3	417	0,9
Культура и т.д.	11,309	4,8	3,731	4,1	1,188	2,5
Социальная политика	84,011	35,2	14,753	16,3	26,168	54,0
Социальные выплаты	38,322	16,1	694	0,8	14,128	29,1
Здравоохранение, спорт, рекреация	14,106	5,9	5,851	6,4	2,938	6,0
Дорожное и жилищное хозяйство и т.п.	36,204	15,2	19,718	21,7	3,948	8,1
Местное дорожное хозяйство, парковка	15,442	6,5	9,933	11,0	2,124	4,4
Коммунальное хозяйство	49,705	20,8	27,774	30,6	5,943	12,3
Сточные воды	11,210	4,7	8,088	8,9	19	0,0
Твердые отходы	9,234	3,9	2,281	2,5	3,812	7,9
Коммунальные службы	2,146	0,9	1,868	2,1	72	0,2
Транспорт	2,270	1,0	231	0,3	400	0,8
Итого по расходной части	238,542	100,0	90,746	100,0	48,493	100,0

Источник: Федеральное статистическое ведомство. – Германия, 2001. – С. 42–43 (на немецком языке).

Литература

Московская область, 2001, «Закон о нормативах...» с последующим решением 4/150 от 31.10.2001 (на русском языке).

Хубер Б. и Лихтблау К., 2000, Федеральные мандаты (теория и политическая практика), доклад, Немецкое общество по техническому сотрудничеству (ГТЦ).

Циммерманн Х., Марбург, 2000, Совместные налоги или система «Один налог – один бюджет»? (Выбор системы распределения налогов и первые наброски о российской системе распределения налогов). Доклад, подготовленный к проекту «Совершенствование межбюджетных отношений в России» Немецкое общество по техническому сотрудничеству (ГТЦ).

Council of Europe, 2000, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, 4th General Report on Political Monitoring of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government: «The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity», Strasbourg.

Rattsoe J., 1998, Introduction, in: J. Rattsoe, Ed., Fiscal federalism and state-local finance. The Scandinavian perspective, Cheltenham and Northampton, pp. XI-XIV.

Statistisches Bundesamt, 2001, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1998, Stuttgart.

Wagener F., 1974, Neubau der Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 2. Aufl., Berlin.

Zimmermann H., 1999, Kommunalfinanzen, Baden-Baden.

Июнь 2002 г.

Х. Циммерманн

СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ ДЛЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Содержание

1. Принципы распределения доходов и типичные местные источники доходов
   1.1. Принципы распределения доходов
   1.2. Типичная картина местных источников доходов
2. Важная роль платежей и сборов
   2.1. Специальная задача платежей и сборов
   2.2. Типичная картина местных платежей и сборов
3. Расширение налоговых прав местных органов власти
   3.1. Особенности предоставления налоговых прав местным органам власти
   3.2. Признаки «хорошего» местного налога
   3.3. Основные возможности выбора местных налогов и опыт отдельных стран
      3.3.1. Разграничение налоговых доходов, налоговое законодательство и налоговое администрирование
      3.3.2. Основа местного налогообложения – земельный налог
      3.3.3. Ограниченная роль местных налогов на товары и услуги
      3.3.4. Проблемы разделения налоговых доходов и налоговых надбавок: налог на доходы физических лиц и налог на прибыль предприятий
      3.3.5. Структура местных налогов в отдельных странах
   3.4. Местные налоги в России
      3.4.1. Общие замечания
      3.4.2. Действующие и предполагаемые местные налоги в России
4. Проблема заимствований местными органами власти
   4.1. Общие замечания
   4.2. Местные заимствования в России
Литература

1. ПРИНЦИПЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ И ТИПИЧНЫЕ МЕСТНЫЕ ИСТОЧНИКИ ДОХОДОВ

1.1. Принципы распределения доходов

В международной практике доходы включают платежи, сборы и налоги – все со специальной адресацией на местный уровень. Этот анализ будет исключать гранты как дополнительный источник доходов, но будет включать поступления от заимствований.

Международный опыт предполагает, что распределение всех источников доходов должно следовать определенным принципам. Некоторые из них также приложимы к доходам среднего уровня управления (штаты, земли, области и т.д.), но в большинстве случаев акцент изменяется тогда, когда происходит поворот к местному уровню управления с его огромным разнообразием местных органов власти.

(1) Первоначально – функции. Распределению доходов должно предшествовать распределение функций. Иначе было бы невозможно определить не только объем, но и тип доходов, поскольку обсуждение платежей и сборов покажет, какие из них обладают особой важностью на местном уровне.

(2) Адекватность доходов. «Финансовый разрыв» между федеральным и региональным уровнем, который может развиваться в той степени, в какой один уровень власти финансируется относительно других, каждый уровень – с учетом его необходимых расходов –активно обсуждался в России. Но этот вопрос гораздо более важен на местном уровне. Региональный уровень часто представлен в системе центрального законодательного процесса, как показывают примеры Совета Федерации в России и Бундесрата в Германии. В обеих странах местные органы власти не имеют никакой возможности «прямого слова» там, где принимаются законы на центральном уровне, и это в преимущественной мере истинно для местного представительства на региональном уровне[1]. Это означает, что местные доходы зависят от двух факторов влияния:

[1] Непрямое влияние муниципальных образований на региональные власти существует до тех пор, пока глава муниципального образования является одновременно депутатом областной Думы, как, например, в Рязанской области.

• центральное и региональное законодательство относительно их собственных доходов и относительно того, сколько «налогового пространства» это оставляет для местных доходов (проблема вертикальных финансовых экстерналий);

• прямое влияние на местные доходы законодательства, принимаемого на двух верхних уровнях власти. Это очевидно в случае, как это часто бывает, например, в России и Германии, когда местные налоги законодательно устанавливаются на центральном уровне.

(3) Достижение высокой степени бюджетной автономии. Источники местных доходов, подобно таковым для других уровней власти, могут оцениваться степенью, в которой они обеспечивают местную налогово-бюджетную автономию и, таким образом, бюджетную ответственность перед избирателями. Реальный уровень подобной автономии начинается с налогов, где ставка и налоговая база могут определяться местными властями, и заканчивается финансовой компенсацией за простое выполнение функций верхнего уровня власти. Федерация в этом отношении обычно имеет сильные права, особенно в том, что она определяет свои собственные налоги. Следовательно, этот принцип должен соблюдаться наиболее точно именно для местного уровня власти, потому что этот уровень подвержен влиянию на его доходы со стороны двух более высоких уровней власти.

(4) Первоначально – платежи и сборы. Как будет показано в следующем разделе, эти виды доходов имеют несколько преимуществ, так что они должны применяться в первую очередь и лишь за ними должны следовать налоги и, в конечном счете, гранты.

1.2. Типичная картина местных источников дохода

В табл. 1 показаны местные источники доходов в Германии. Структура этой таблицы следует международной практике, которая разделяет местные доходы на доходы из собственных источников и доходы, поступающие от бюджетов других уровней власти.

Доходы из собственных источников, конечно, относятся сначала ко всем налогам. Налоги составляют до 1/3 всех местных доходов; последнее означает, что бюджетная автономия относительно всего объема доходов уже весьма высока от этой перспективы. Платежи и сборы, а также доходы от экономической дея-

Таблица 1

Местные источники доходов в Германии в 1996 г.

	Млн нем. марок	%
A. Доход «из собственных источников»	173,732	59,8
1. Собственные налоги	60,361	20,9
2. Совместные налоги	37,809	13,1
3. Неналоговый доход	75,562	26,1
3.1. Платежи и сборы	42,363	14,7
3.2. Доход от экономической деятельности	14,293	4,9
3.3. Продажа активов	12,776	4,4
3.4. Другие	6,130	2,1
B. Межбюджетные доходы	115,841	39,9
C. Сеть заимствующая	7,858	2,7
D. Ошибки и упущения	–6,828	–2,4
Общие поступления	290,603	100,0

Источник: Zimmermann 1999a, p. 129.

тельности составляют приблизительно 20% всех доходов. Поступления от заимствований составляют 1%.

Это оставляет приблизительно 40% для доходов, поступающих от бюджетов других уровней. Таким образом, экстерналии определяют местные доходы. Некоторые из этих грантов неизбежны, если цель выравнивания бюджетной обеспеченности в стране поддерживается на высоком уровне, как в Германии или России. Но многое из этой суммы грантов могло бы быть преобразовано в налоговые доходы, и это, конечно, увеличило бы бюджетную автономию местных органов власти.

2. ВАЖНАЯ РОЛЬ ПЛАТЕЖЕЙ И СБОРОВ

2.1. Специальная задача платежей и сборов

Большое внимание в международной литературе уделяется роли платежей и сборов в бюджетах. Это – особое свойство данного источника доходов, которое находится в центре нового обсуждения, а именно: платежи и сборы делают домашние хозяйства и частные предприятия знающими истинную стоимость общественных услуг, что подобно сигналам, которые исходят от цен на рынке. Последнее имеет несколько следствий. Одно из них – более рачительное отношение к бюджетно финансируемым товарам или услугам. Если обогревание жилищ свободно, т.е. формально бесплатно, окна будут открыты, когда в помещениях слишком жарко. Если в эти услуги заложена значимая цена, то терморегуляторы станут более привлекательными. Второе следствие, упомянутое выше – большая финансовая ответственность органов власти перед избирателями. Если цена сравнительно высока, получатели бюджетных услуг будут требовать оценки этих услуг соответственно затраченным деньгам, и орган власти будет находиться «под давлением», чтобы произвести эти услуги эффективно. Налоги не могут выполнить эту функцию столь же хорошо, потому что они обычно не устанавливаются под целевое предоставление определенных общественных услуг, и даже если дело обстоит так, они не так близки к истинным ценам этих услуг, как платежи и сборы.

Другие принципы распределения доходов также тщательно соблюдаются.

Во-первых, основные функции полностью идентичны с источником доходов: только если указанная функция существует, можно взимать сборы и платежи с целью получения соответствующих доходов.

Во-вторых, адекватность доходов может быть легко достигнута, если сборы и платежи покрывают затраты. В той степени, насколько они ниже затрат, размер субсидирования политически прозрачен и может быть открыто определен муниципальным собранием (Думой).

Следовательно, платежи и сборы должны получить приоритет как источник доходов. Законы по финансам местных органов власти в некоторых землях Германии определенно требуют этого. Конечно, не все общественные услуги могут получить конкретную цену. Эта модель «работает» единственно с услугами, от которых пользователи могут отказаться, если они не желают вносить соответствующие платежи. Но, в особенности, на местном уровне власти многие виды услуг представляются возможными для оценки в этом техническом смысле. Если избиратели не привыкли к оценке услуг и вместо этого ранее получали много подобных услуг бесплатно или почти бесплатно, то техническую возможность и политическую готовность к подобной оценке ус-

луг легко спутать. Часто эти два понятия путают преднамеренно, чтобы избежать возможной оценки услуг: «Это никогда не применялось, так что это, вероятно, не действует совсем».

Главное препятствие будет ориентироваться на проблемы распределения доходов, т.е. малообеспеченные слои общества могут рассматриваться, особенно в России, в этом месте и в это время как очень бедные, чтобы оплатить цену, покрывающую затраты на эти услуги. В том случае политическое обобщение могло бы звучать подобным образом: везде, где оценка возможна, это должно быть серьезно обсуждено и реализовано насколько возможно. Это могло бы происходить первоначально с очень низкой платой и сборами. Более важно иметь систему цен на услуги в данном месте вообще, чем сразу же приблизиться к значительной степени покрытия их стоимости.

2.2. Типичная картина местных платежей и сборов

В табл. 2 приведены местные платежи и сборы в Германии. Это типичные общественные функции, которые во многих странах финансируются через платежи и сборы за услуги вместо налогов[2]. Они оцениваются в соответствии со степенью, в которой они покрывают стоимость той или иной услуги.

Таблица 2

Степень покрытия расходов платежами и сборами в Германии в 1999 г., %

Объекты платежей и сборов	%
Скорая помощь	92,4
Уборка твердых отходов	86,1
Канализация	84,9
Кладбища	69,2
Музыкальные школы	33,6
Программы образования взрослых	32,9
Плавательные бассейны	23,5
Детские сады	11,2
Театры	10,5
Библиотеки	5,2
Музеи	1,4

Источник: Karrenberg/Muenstermann 2002, p. 49. Без нового Ландера (прежде ГДР).

[2] Приложение так называемого принципа выгоды.

Все эти функции оценки близки к частным товарам, иначе взимание платы за них не функционировало бы. Поэтому в Германии думают о приватизации почти всех этих общественных товаров, подлежащих сборам и платежам.

3. РАСШИРЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ПРАВ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

3.1. Особенности предоставления налоговых прав местным органам власти

В предыдущих работах о налогах в регионах России кратко останавливались на местном уровне налогообложения. В целом налоги федерации сопоставлялись в совокупности с субнациональными налогами. Это упущение местного налогообложения произошло по нескольким причинам:

(1) Важным фактом остается тот, что совокупные доходы на местном уровне должны следовать за определением функций местного уровня, и это закреплено, прежде всего, за налогами, как главным источником доходов.

(2) Несмотря на то, что это верно как для центральных, так и для региональных уровней, главное отличие касается местного уровня власти. В то время как функции центральных и региональных уровней власти в других федерациях обычно разъясняются довольно точно в документах высокого уровня, возможно даже конституционно, местные общественные функции или закреплены менее точно или оставлены на усмотрение регионов. Это вызывает необходимость рассматривать местные органы власти, а также «набор» и объем их функций отдельно.

(3) Россия, вероятно, как и любая другая страна, обнаруживает более широкие различия между местными органами власти, чем между регионами. И эти различия также имеют место в пределах больших регионов, например, если они простираются далеко на север. Это, по-видимому, не позволяет иметь единственное решение относительно финансирования повсеместно для всех местных органов власти. Вместо этого все типы местных органов власти должны быть приняты во внимание.

(4) Особую проблему составляет распределение местных налогов в регионах агломерации. Там, кажется, не существует одного, лучшего решения. Особенно трудно осуществить должным образом разделение расщепляемых налогов между центральным городом и окружающими его муниципалитетами, что в России демонстрируют случаи городов Москвы и Санкт-Петербурга.

(5) Наконец, международный опыт бюджетного федерализма показывает, что очень специфические критерии приложимы к местным налогам (и не в такой степени – к другим местным источникам доходов). Они гораздо более специфичны, чем для любого среднего уровня власти (то же самое относится к функциям). Например, есть «врожденные» местные налоги в международном сравнении, но подобного не существует в отношении четкого определения региональных налогов.

3.2. Признаки «хорошего» местного налога

Для стран с высокими доходами был установлен набор критериев, которые должны направлять развитие системы местных налогов (схема 1).

Некоторые из критериев приложимы к любой национальной налоговой системе или некоей «рациональной» налоговой системе.

Схема 1. **Критерии местных налогов**

Критерии, приложимые к любой действующей или «рациональной» налоговой системе:

1) достаточное поступление государственных доходов;

2) налогообложение в соответствии с уровнем доходов и материальной обеспеченности населения[3];

3) соблюдение целей экономической политики (макроэкономическая стабилизация и экономический рост);

4) низкие административные затраты;

Критерии специально для местных налогов:

5) медленная реакция на деловые циклы;

6) увеличение в поступлениях доходов по мере экономического роста;

7) региональное происхождение налоговой основы;

[3] The ability to-pay principle.

8) ощутимость для налогоплательщика;

9) баланс интересов между частными предприятиями и домашними хозяйствами;

10) принятие во внимание межмуниципальных случаев «богатых» и «бедных» муниципальных образований (налоговый потенциал, соизмеримый с расходными потребностями);

11) возможность вариации налоговой ставки.

Источник: Zimmermann, 1999a, p. 151.

(1) Налоги должны обеспечивать достаточные доходы для того, чтобы финансировать расходы, которые являются необходимыми для выполнения закрепленных функций.

(2) Они не должны налагаться без учета уровня доходов и материальной обеспеченности населения. Однако, если национальная налоговая система заботится о перераспределении доходов населения, для местного уровня власти наиболее эффективно быть нейтральным относительно этой цели.

(3) В странах переходного периода очень важно, среди различных целей экономической политики, чтобы местные налоги, так же как и национальные налоги, усиливали стимулы для экономического развития. Например, схема выравнивания бюджетной обеспеченности не должна забирать основную часть или все доходы, которые получаются благодаря дополнительно привлеченной налоговой базе (как это происходит в Астраханской области и во многих других субъектах Российской Федерации). Вместо этого доходы, полученные благодаря дополнительным налоговым усилиям, должны, по крайней мере, частично исключаться из системы выравнивания бюджетной обеспеченности при определении налогового потенциала муниципалитетов (как это происходит в Ленинградской области).

(4) Конечно, налоги, должны иметь, по возможности, низкие издержки для обеих сторон: для налогоплательщика, с одной стороны, и для налоговой инспекции, с другой.

Некоторые критерии относятся к местному уровню власти.

(5) Налог не должен стимулировать большие затраты местных органов власти во время экономического бума и низкие затраты в период экономического спада. Налог на прибыль, например, определенно обнаруживает эту тенденцию.

(6) Вместо этого налоговые доходы должны увеличиться строго в соответствии с долгосрочным трендом экономической активности, чтобы финансировать экономическую инфраструктуру для продолжающегося роста.

(7) Местные налоги должны обеспечивать доходы от местной базы. Этим путем местный орган власти становится заинтересованным в сохранении налоговой базы «невредимой» и даже в ее увеличении. Это особенно важно, если введено расщепление налогов одного или другого вида. Расщепляемый налог регионального происхождения сохраняет этот стимул, в то время как разделение налога, согласно некоторому индикатору, разрушает эту привязку к налоговой базе и превращает эту систему в систему грантов.

(8) С точки зрения стимулирования демократии и следуя принципу, что граждане, извлекающие выгоду особенно от общественных услуг, должны нести эти затраты (фискальная эквивалентность), очень важно, чтобы налог являлся «видимым» налогоплательщику и чтобы он чувствовал налоговое бремя. Если он знает, сколько он платит, он будет рассматривать свой местный орган власти ответственным за это. В Германии местные органы власти получают долю подоходного налога. Но налогоплательщик не знает этого. Он не знает, что он платит эту долю своему местному органу власти, не говоря уже о том, сколько он платит. Однако когда налоговые ставки устанавливаются на местном уровне, налогоплательщик хорошо осведомлен о возложенном на него налоговом бремени.

(9) Местные органы власти должны быть заинтересованными в благосостоянии как домашних хозяйств, так и частных предприятий. Местными органами власти должно быть установлено почти равное налогообложение бизнеса и домашних хозяйств. Это особенно важно в регионах агломерации, где различные местные органы управления связаны системой коммуникаций. Если местные налоги устанавливаются преимущественно в пользу либо домашних хозяйств, либо предприятий, то отдельный местный орган управления имеет тенденцию привлекать либо домашние хозяйства, либо предприятия без того, чтобы заботиться о другом. Результат будет вреден для всей региональной экономики.

(10) Доходы от местных налогов должны, насколько это возможно, соответствовать расходным потребностям каждого муниципалитета. В той степени, в какой это фактически достигается, выравнивание бюджетной обеспеченности менее важно. Выравнивание бюджетной обеспеченности – трудный политический процесс, который ведет к получению доходов при малой бюджетной автономии.

(11) Местные налоги должны допускать изменения налоговой ставки. Если единообразные налоговые ставки установлены на общенациональном уровне, то местные органы власти не могут противостоять требованиям населения повысить расходы угрозой более высоких ставок местных налогов. Это усиливает также тот принцип, что налог должен быть ощутимым для налогоплательщика. Поэтому, даже если местные органы власти не хотели бы обладать полномочиями регулирования ставки налога из-за страха большей ответственности перед их избирателями, национальное правительство должно предписать им это, усиливая, таким образом, ответственность местных органов власти. Это – действительно национальная задача.

Несмотря на то, что перечисленные выше критерии получили развитие для экономически развитых стран, они также приложимы к развивающимся странам или странам в переходном периоде. Здесь, однако, должны быть приняты во внимание дополнительные условия. Страны в переходном периоде сформировали систему государственных доходов еще ранее при совершенно различных обстоятельствах, и поэтому они в преимущественной мере нуждаются в обновлении этой системы. В России значительные расстояния и большие различия в так называемой административной способности требуют простых решений для отдаленных областей.

Во всех странах возникает вопрос, должны ли маленькие деревни и города и большие агломерации получать одинаковый «набор» доходных источников. Хотя некоторые модификации могут быть необходимы для малых и отдаленных поселений из-за их недостаточной налогособирающей способности, в целом местная налоговая система должна быть единой для всех местных органов власти. Большие агломерации будут извлекать свой необходимый более высокий подушевой доход, ввиду более широкой налоговой базы плюс, возможно, несколько более высокой налоговой ставки, которая часто оправдывается более разнообразной и совершенной инфраструктурой. Однако если набор налогов очень различен между типами городов, деревень и т.д., то местные органы власти будут стремиться стать больши-

ми по простым налоговым причинам, и население, и предприниматели примут решение, где располагаться (проживать) по налоговым причинам вместо чисто экономических соображений. Эти проблемы возникают, главным образом, в агломерациях, где населенные пункты различного масштаба существуют рядом друг с другом.

Исходя из перспектив этих критериев, некоторые альтернативы для местных налогов рассматриваются в следующем разделе.

3.3. Основные возможности выбора местных налогов и опыт отдельных стран

3.3.1. Разграничение налоговых доходов, налоговое законодательство и налоговое администрирование

Каждый налог нуждается в трех «полномочиях», если, как предполагается, он будет введен. Последнее не имело бы никакого значения, если бы все три полномочия традиционно совпадали. Это касается только федеральных налогов, так что они обычно характеризуют себя хорошо, чтобы показать то, что здесь находится под угрозой:

- в большинстве случаев правительство изменит именно федеральный налог, чтобы увеличить налоговые доходы;
- оно обычно будет иметь власть поступить так потому, что оно само издает законы, закрепляющие этот налог;
- и это будет, вероятно, федеральная налоговая инспекция, чтобы собрать данный налог.

Эти три полномочия, а именно: 1) получать налоговые доходы; 2) издавать законы по данному налогу; 3) собирать данный налог, находятся в данном случае «в одних руках», в рассматриваемом примере – у федерации. Ситуация с местными налогами почти всегда выглядит безупречно. Прежде всего налоговое законодательство практически не всегда является местным. Только полномочие устанавливать ставку налога может быть закреплено за местным органом власти. Налоговая база очень часто определяется общенациональным законодательством. Это законодательство может также определять, каким муниципалитетам разрешено использовать этот налог и каким нет. Это имело место в Германии с местным налогом на оплату труда (который существовал до 1979 г.). Федеральный закон устанавливал налоговую базу, но каждая земля могла решать, разрешить ли ее муниципалитетам ввести этот налог и, если да, каждому ли из них придется просить соответствующего разрешения.

Из этих трех «полномочий» в сфере налогообложения сбор налогов в западных странах часто расценивается как наименее важное полномочие. В Германии, например, земля собирает также и основную массу федеральных налогов. Но такая передача полномочий в области сбора налогов другому бюджетному уровню, что имеет смысл с точки зрения издержек этого сбора, будет приемлема только при наличии полного доверия между уровнями бюджетной системы. Является ли это уже реальным делом в России, кажется сомнительным. Так что различные уровни бюджетов будут обнаруживать тенденцию собирать в первую очередь их соответствующие налоги. Уже по этой одной причине на местном уровне власти в России следует собирать собственные налоги (для расщепляемых налогов ситуация является благоприятной). И местные органы власти должны иметь возможность действовать так, и это справедливо даже для многих местных органов власти субрайонного уровня. Например, клязьминский сельсовет Московской области уже собирал налог на землю до управленческой реформы 1995 г., которая отменила его выборные органы и право иметь собственный бюджет. И нет никакой причины полагать, что клязьминский сельсовет не мог бы собирать свои собственные налоги в будущем.

Конечно, налоговые доходы в краткосрочном плане – политически очень важный вопрос, потому что объем доходов предопределяет средства, имеющиеся для финансирования расходов. Но в долговременном плане налоговое законодательство и его закрепление в важных законах, особенно в конституции, является решающим фактором, если возникает вопрос, как многого может достичь каждый уровень власти для расходной стороны. На долгосрочную важность местных бюджетов в федерации, возможно, наиболее сильно влияет разграничение полномочий в области налогового законодательства. И здесь позиции местных органов власти наиболее слабые. Поэтому очень важно для развития бюджетной децентрализации, чтобы местные налоги были надежно установлены, насколько это касается прав на получение дохода. Можно колебаться относительно того, чтобы иметь муниципальные образования, где каждый решает отдельно, хочет

ли он поднять налог и как это должно выглядеть. Полная налоговая конкуренция в категориях типа налогов и налоговой базы не будет приемлемой. Таким образом, акцент должен быть сделан на обеспечение источников дохода. Это может быть реализовано, например, путем записи в конституцию, что муниципалитеты имеют право иметь целый ряд хорошо определенных источников налогообложения.

А какие типы налогов могли бы быть лучшими – предмет рассмотрения следующего раздела.

3.3.2. Основа местного налогообложения – земельный налог

Международный опыт показывает, что налоги, связанные с землей, во многих странах составляют основную часть местной налоговой системы. Они отвечают многим критериям «хороших» местных налогов. Кроме того, они относительно легки в администрировании, так что они могут быть использованы и в тех странах, где много муниципальных образований, которые находятся в отдаленных районах и которые должны положиться на себя в администрировании их дохода.

Налоги на землю могут приносить значительный доход для местных бюджетов. Налоговая база не зависит от готовности налогоплательщиков к сотрудничеству, поскольку земля и здания, очевидно, там наличествуют и обязательно кому-то принадлежат. Поэтому уклонение от этих налогов затруднено. Если они должным образом разработаны, то в них в достаточной мере может учитываться личный доход и уровень материального благополучия, чтобы также и в этом отношении соответствовать налоговым принципам. И они весьма хорошо отражают некоторые виды местных расходов, связанных с землей и постройками так, чтобы поддерживался принцип: заставить граждан и предпринимателей платить, насколько это возможно, за определенные виды услуг.

Эти налоги также ощутимы (например, в противоположность НДС или акцизам), поскольку они постоянно напоминают налогоплательщику, что он финансирует местные власти. Таким путем эффективно может работать принцип, когда муниципалитет заставляет граждан и бизнес платить за то, что они требуют в виде дополнительных услуг. В то же самое время эта политическая «прозрачность» налога делает увеличение налоговой ставки делом более трудным и усиливает фискальную ответственность

местных властей перед гражданами. Таким образом, фискальная конкуренция между местными органами власти становится одновременно и открытой, и ограниченной. Чтобы обеспечить все это, налог должен налагаться на все участки, даже если их владельцы очень бедны, потому что одна только номинальная сумма налога делает налогоплательщика заинтересованным в использовании собранного налогового дохода.

Сбор налогов должен осуществляться на месте, чтобы стимулировать местные органы власти проявлять заботу об их налоговой базе и полагаться на себя. Для того чтобы преодолеть административные трудности сбора налога на месте, налоговая база должна быть как можно более простой. Она должна охватывать не только земельные участки, но и любые постройки на них (как это было предусмотрено в России относительно нового налога на недвижимость). Но налог не должен быть расширен в той степени, чтобы принять форму налога на имущество (включая другие виды имущества, что часто имеет место в США), так как налог на имущество физических лиц был бы лучшим решением этой проблемы (если даже он не будет отнесен к местным налогам). Налоговая база одного налога на землю не должна устанавливаться посредством процедуры очень тщательной оценки, так как результаты таковой все равно очень скоро устаревают, как это показывает британский и немецкий опыт. Особенно это касается сельских районов, характеризующихся обычно тем, что их административные возможности ниже, а кадастровая система отсутствует. Это не должно препятствовать введению земельного налога. Вместо этого нужно разрешить использование простых индикаторов ценности земельных участков, которые могли бы легко контролироваться местным налоговым инспектором. Он должен быть весьма хорошо осведомлен, как эти индикаторы используются и какие усовершенствования происходят на каждом земельном участке.

Национальная задача или таковая задача каждого региона состояла бы в обеспечении однородности методов оценки по всем муниципалитетам. Оценка и сбор должны осуществляться на местном уровне, а вышестоящие органы должны только предоставлять однозначную техническую помощь.

Широкая налоговая база должна обеспечивать низкие налоговые ставки. Опасность, что ставки на налог на землю могут со временем значительно возрасти, что является причиной почти

всех налоговых революций, имевших место в США или Англии, пока не угрожает России, поэтому кажется гораздо более целесообразным поощрять, в первую очередь, значимое налогообложение земли, чем руководствоваться возможными преувеличениями.

3.3.3. Ограниченная роль местных налогов на товары и услуги

Некоторые страны применяют элементы налогообложения на товары и услуги. Это может относиться к гостиничным и ресторанным услугам, являющимся важными, например, в туристских регионах. Налог на эти услуги может рассматриваться как общая плата за местные туристские услуги и как инструмент, чтобы зарабатывать деньги для развития туристской отрасли.

Более общеопределяемые местные налоги на товары и услуги, подобно тем на розничные продажи, могут быть дополнительными источниками дохода, но есть опасность, что местная налоговая система станет слишком фрагментированной. Это имеет место в случаях, когда устанавливается очень много маленьких налогов. Такие налоги были названы «налогами неприятности», потому что налогоплательщик раздражен слишком большим количеством налогов, которые он должен уплачивать. Вместо этого местная налоговая система, как любая другая налоговая система, должна включать несколько налогов со значительным доходом по каждому из них. Исключением могут быть налоги, не выполняющие цели увеличения доходной части, такие как налоги на собак, которые нацелены на то, чтобы люди не держали слишком много собак.

3.3.4. Проблема разделения налоговых доходов и налоговых надбавок: налог на доходы физических лиц и налог на прибыль предприятий

Отдельные местные налоги – проблема в стране, столь же развитой как Россия. Они бы противоречили любому национальному налогу на доходы физических лиц, например, в обеспечении цели достижения перераспределения личного дохода. Поэтому серьезно может рассматриваться только некоторая форма комбинации с национальным или региональным налогом на доходы физических лиц.

Один путь выполнения этого – налоговое расщепление в том смысле, что в налоговом обязательстве каждого налогоплательщика определенный процент от налогового дохода перечисляется муниципальному образованию. Такая форма имеет место в Германии. Преимущества, например, национальное и, таким образом, однородное определение налоговой базы, потребность только в одном налоговом платежном поручении. Но это нелегко, хотя и возможно, дать право местной власти устанавливать налоговую ставку при таком режиме работы.

Поэтому надбавки являются общемировой альтернативой. Недавнее предложение Германии может представлять интерес в этой связи (BDI/VCI 2001). Оно объединяет местное налогообложение частных домашних хозяйств и бизнеса, который является одним из критериев для местного налогообложения. Налогом на доходы физических лиц облагаются частные домашние хозяйства и малый бизнес. Чтобы предприятия не изменяли свой юридический статус по простым налоговым причинам, всегда лучше в любую схему налоговой системы включить также налог на прибыль предприятий.

Целесообразно, чтобы существующая местная доля в налоге на доходы физических лиц и существующий местный налог на прибыль в Германии были заменены местной твердой надбавкой к национальному налогу на доходы физических лиц и национальному налогу на доходы юридических лиц. На первый взгляд, может казаться странным установление местной твердой надбавки к национальному налогу на доходы юридических лиц, потому что хорошо известно в науке управления бизнесом, что любой разрыв прибыли фирмы с рядом мест фактической деятельности содержит элементы произвольности. Однако в случае существующего местного налога на прибыль всегда разбивался индикаторами, в основном, показателем количества занятых на предприятии. Так что можно хорошо продолжать делать так и дальше.

Если предложение осуществится, то это имело бы несколько преимуществ.

Во-первых, национально найденный баланс между налогообложением домашних хозяйств, корпораций и малого бизнеса будет поддержан без изменения и применительно к местному уровню. И уплаченные налоги могут быть приняты во внимание в международной системе подтверждения налогов других стран. Существующий местный налог на прибыль всегда расценивался

как отдельное бремя деловыми ассоциациями, и поэтому они непрерывно лоббировали против этого.

Во-вторых, предусмотренные изменения в налогообложении легко администрировать. Нет надобности определять дополнительную налоговую базу или заполнять налоговую декларацию. Было бы только необходимо развить несколько более сложные налоговые графики для работодателей, когда они начисляют налог.

В-третьих, поскольку местные власти могут устанавливать налоговую ставку, местная доля должна будет появиться на налоговом платежном поручении. Это, в свою очередь, отражает то, что местные власти несут ответственность за сбор данной части налогового платежа.

В-четвертых, есть две альтернативы относительно типа конечной налоговой базы для этой твердой надбавки. Это может применяться к национальному налоговому обязательству в национальном платежном поручении в виде единого процента. Это оставляет дистрибутивный эффект налога на доходы физических лиц почти неизменным, и им было бы очень легко управлять. Или местные органы власти могут налагать дополнительный налог в смысле, что отдельная налоговая ставка применяется к единой налоговой базе. Это позволяет варьировать налоговую сетку в местном масштабе и облагать налогом выше или ниже в некоторых уровнях личных доходов. Но это можно считать нежелательным для России с точки зрения достижения справедливости в целом по стране.

Конечно, главная предпосылка за такие твердые надбавки – существование достаточно развитого национального налога на доходы физических лиц. Все недостатки национального налога были бы обязательно перенесены на местную твердую надбавку.

3.3.5. Структура местных налогов в отдельных странах

В табл. 3 приведены данные некоторых европейских стран, показывающие, от каких типов налоговой базы эти страны получают местные налоговые доходы. В первой колонке указана доля местных налоговых доходов в общей сумме налогового дохода всех уровней власти. Здесь некоторые скандинавские страны занимают видное место, но это не означает, что их бюджетная автономия достаточно высока, поскольку известно, что в «скандинавской модели» местных органов власти местные бюджеты выполняют многие центрально определенные цели социальной политики и отсутствуют классические местные функции типа управления школами, учреждениями культуры и отдыха, пожарной охраной и т.д.

Таблица 3

Сопоставление местных налогов в европейских странах в 1998 г., %

Страна	Доля местных налогов в общих налогах	Доля местных налогов на			
		доход, прибыль и капитал	платежную ведомость и рабочую силу	собственность	товар и услуги
Австрия	14,11	36,82	19,24	9,57	30,32
Бельгия	7,54	84,19	–	–	14,19
Дания	32,99	93,64	–	6,29	0,07
Франция	19,52	–	4,12	50,64	10,28
Германия	13,35	79,10	–	15,02	5,66
Италия	16,71	12,94	–	17,31	24,56
Норвегия	23,56	90,24	–	7,78	1,98
Испания	26,12	26,35	–	34,79	35,36
Швеция	34,68	100,0	–	–	–
Швейцария	22,94	84,26	–	15,44	0,30
Великобритания	4,78	99,48	–	–	–

Источник: Организация экономического сотрудничества и развития, 2000.

Что касается налоговой базы, то большинство стран применяет налоги на имущество, хотя и в умеренной степени. Данные относительно налогов на товары и услуги значительно изменяются от страны к стране. Во многих странах большая часть налоговых доходов поступает от налогов на личный доход в виде прибыли и прироста капитала. Можно предполагать, что применительно к этому налогу используется налоговое расщепление или твердая надбавка, т.е. что они являются национальными налогами, в которых местные органы власти также участвуют. Другие

две группы налоговых поступлений содержат больше «собственных» местных налогов в том смысле, что все или большая часть налоговых доходов отчисляется местным бюджетам.

3.4. Местные налоги в России

3.4.1. Общие замечания

Местные налоги во многих странах, подобных России, – проблема, нуждающаяся в тщательном рассмотрении. При этом следует учитывать, что Россия принимает меры по укреплению налоговой базы ниже районного уровня. Даже в Германии с традицией местного самоуправления, которое частично относится к средневековью, каждый всегда тщательно оценивает, может ли предложенный местный налог управляться эффективно в маленьких общинах.

Есть два пути разрешения этой трудности:

- иметь налоги, которыми легко управлять; это прежде всего касается налога на землю;
- иметь более сложный налог для местного уровня, но желательно с расщеплением. В этом случае вышестоящий уровень власти мог бы собирать налог и управлять им: анализировать налоговые декларации, консультировать, следить за погашением задолженности по налоговым платежам и т.д. Для того чтобы эта система работала, должно быть доверие между уровнями власти, в данном случае между муниципалитетами ниже района и районом или регионом. Если этого нельзя гарантировать, т.е. если имеется опасность, что собранные налоги не полностью перечисляются в бюджет другого уровня, то система никогда не будет принята. Если система работает, то ее можно было бы также использовать в случае твердых надбавок, как в недавнем предложении реформы в Германии. Уровень власти, ответственный за сбор налогов, применил бы твердые надбавки к налоговым ставкам соответствующих муниципалитетов. Во времена электронного бухгалтерского учета это легко достижимо.

Второе общее замечание относится ко всемирно известному расщеплению национальных или региональных налогов с местным уровнем. Здесь важно обратить внимание на различие в терминологии. В международной литературе термин «совместные

налоги» относится, по крайней мере, в среднесрочной перспективе к постоянной доле одного бюджетного уровня в налоговом доходе. Очень важно, что эта доля получается из налоговых доходов регионального происхождения, т.е. от местного предприятия или домашнего хозяйства. В России термин «регулирующие налоги» является общим. Он относится к моментальному изменению нормативов отчисления налогов, чтобы покрыть краткосрочные дефициты бюджетов одного или нескольких уровней. Это изменение может происходить даже в течение текущего бюджетного года. Кроме того, что является наиболее важным, такое финансирование дефицита может подразумевать, что один муниципалитет получает нормативы отчисления налогов выше, чем другой. Во многих субъектах Российской Федерации такая процедура ясно прослеживается. Важными мерами реформы должны стать изменение от однородных нормативов отчислений регулирующего налога (т.е. для всех муниципалитетов одного субъекта Федерации) к нормативам отчислений регулирующих налогов, которые будут применяться в течение многих лет. Это преобразовало бы режим регулирующих налогов в инструмент истинно совместных налогов в международном понимании этого термина.

3.4.2. Действующие и предполагаемые местные налоги в России

Существующая местная налоговая система в России (табл. 4) содержит некоторые типичные местные налоги по международным стандартам, например, земельные налоги (хотя только 50 % дохода получают местные органы власти) и налоги на имущество. Из применяющихся различных небольших пошлин, сборов, платежей и т.д. некоторые в других странах рассматривались бы в качестве налогов. Было бы полезно выделить и внести их в список местных налогов. Конечное число налогов может оказаться излишне большим и некоторые из мелких налогов можно было бы заменить большим местным налогом или налоговой долей так, как это описывается в Программе развития бюджетного Федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

В приложении к этой программе содержится список налогов, которые в конце процесса реформы составят местную налоговую систему в России, а также замечания по переходным мерам осу-

Таблица 4

Местные налоги в России в 2002 г.

Налоги	Доля местных налогов, %
I. Исключительные налоги	
Налог на личную собственность (см. Федеральные налоги, № 13)	100
Налог на здания в областях (регионах) курорта	100
Налог на рекламу	100
Налог на перепродажу автомобилей и компьютеров	100
Различные платежи и сборы	100
II. Совместные налоги	
Земельный налог	50
Налог на прибыль предприятий	8,3
Акциз на алкоголь	Минимум 5
Налог на имущество предприятий	50
Налог с продаж	60

Источник: Закон по базам налоговой системы в Российской Федерации № 2118-1, в его последней версии от 31 декабря 2001 г.

ществления реформ. Взятые вместе, они представляют жизнеспособное решение, но некоторые элементы еще должны быть обсуждены.

Налог на недвижимость должен стать полностью местным налогом. Следуя принципам «хороших» местных налогов, это – хорошее решение. Однако требуется дальнейшая информация, чтобы удостовериться, что потенциал полностью используется. Налог должен быть легок в администрировании и он не должен строиться на сложной кадастровой системе. Должна быть полная свобода в отношении налоговых ставок, и оценка должна, насколько возможно, выполняться на местном уровне.

В области налогообложения на товары и услуги в списке появится несколько небольших по сумме налогов:

• Налог с продаж, разделяемый с региональными властями, он может быть труден для администрирования на уровне района, потому что необходимо иметь местные данные относительно

продаж. Однако ввести этот налог вполне возможно. Данный чисто местный налог с продаж наряду с региональным налогом с продаж мог бы быть лучше, потому что тогда отдельный местный орган власти может не вводить его и получать налоговый доход вместо этого от поступлений с других местных налогов посредством повышения налоговых ставок.

• Налог на рекламу на местном уровне – налог, который можно пересмотреть, поскольку этот налог вмешивается в сферу ведения бизнеса через маркетинг посредством рекламы. В связи с этим ясно, какова цель этого налога.

• Налог на игорный бизнес мог бы быть полезен для ориентируемых на туризм муниципалитетов, поэтому он относится к категории неявных туристских сборов.

Важные элементы налогообложения дохода. Программа содержит налог на доходы физических лиц и налог на прибыль предприятий, представляющие собой совместные налоги. В принципе, это хорошее развитие, и оно может, в конечном счете, трансформироваться в схему совместных налогов с местными налоговыми полномочиями или твердых надбавок, как это предусмотрено реформой в Германии.

Как было отмечено выше, предложение иметь «возможное распределение минимально гарантируемой части и выравнивающей части» налога на доходы физических лиц, так же как и налога с продаж (примечания к этим налогам в Приложении 2 к Программе), сомнительно. Региональное перераспределение дохода является важным в России, но это не должно осуществляться через расщепление налогов. Между прочим, эти замечания по местной доле налога на доходы физических лиц не устраняют критику, что полностью субнациональный налог на доходы физических лиц является необычным международным опытом.

Наконец, остается отметить, что в России значат экологические платежи (налоги) на местном уровне. В Германии в ответ на введение г. Касселем таких платежей конституционный суд постановил, что местные налоги этого типа не разрешаются в области, которая является уже под федеральным или региональным режимом окружающей среды.

Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года – большой шаг к хорошо разработанной местной налоговой системе.

4. ПРОБЛЕМА ЗАИМСТВОВАНИЙ МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

4.1. Общие замечания

Заимствование – спорный источник финансирования на любом уровне бюджетов во всех странах. Чтобы сосредоточиться на обязательном элементе, необходимо различать три формы заимствования.

1. Заимствования для покрытия кассовых разрывов. Это происходит в любой стране, если поток доходов в течение бюджетного года в некоторые периоды не соответствует расходным потребностям. Но заимствование наличных денег не должно использоваться для финансирования бюджета в целом. Такие ссуды должны быть возмещены к концу бюджетного года.

2. Задолженность. Если муниципалитет не оплачивает его счета вовремя, то он заимствует у своих поставщиков. Если это снова происходит в течение короткого периода, то оно не представляет собой проблемы. Но если это длится в течение длительного времени, то, наверняка, используется для непосредственного финансирования бюджета.

3. Финансирование бюджета. В этом – наиболее важном и спорном случае – часть бюджета финансируется не из налогов и других источников постоянных доходов, а из поступлений, увеличивающих государственный долг. Следующие замечания относятся только к этому аспекту заимствования.

Теория государственных финансов отказалась почти от всех аргументов в пользу непрерывного заимствования, чтобы финансировать бюджет[4] – с некоторым исключением для местного уровня власти в странах с высоким уровнем дохода. Вопрос о том, могут ли «удары», подобно большому спаду, уникальный случай объединения Германии и т.д., являющиеся временными, оправдывать заимствования, является открытым для обсуждения.

Следующая проблема, которую необходимо рассмотреть, – есть ли надежный аргумент, чтобы планировать некоторый объем заимствований на следующий бюджетный год?

[4] Для обзора см.: Циммерманн, 1999b.

Заимствование разрешает теперь расходы и накладывает финансовое бремя на граждан на более поздние периоды. Финансовая иллюзия, свойственная этому механизму, очень часто стимулирует правительства – не только местные органы власти – сорить деньгами, по сравнению с тем, что могло бы быть потрачено, если бы бремя в форме налогов было наложено на граждан немедленно.

Нет никакого убедительного аргумента в пользу местного заимствования для цели общего финансирования бюджета, хотя сам по себе он, конечно, представляет элемент бюджетной автономии. Резервирование vis-a-vis (заимствования) также справедливо и для местного уровня. Поэтому особенно ввиду того, что искренняя финансовая ответственность на местном уровне не может считаться сама собой разумеющейся (случаи неумелого руководства происходят в любой стране), каждый будет проявлять осторожность при предоставлении местным властям полномочия по заимствованиям для запланированного бюджета.

Возможное исключение касается больших по сумме местных капиталовложений. Если впоследствии они ведут к платежам за услуги, предоставляемые от таких проектов, и если они не связаны непосредственно с местным бюджетом, а вместо этого управляются юридически отдельными учреждениями, они могут финансироваться за счет заимствований. Но злоупотребления этой возможностью нужно избегать строгими юридическими правилами о том, как осуществлять финансовое управление этими учреждениями.

4.2. Местные заимствования в России

Местные заимствования в России не представляют собой никакой проблемы, пока заимствования идут на покрытие кассовых разрывов. Большие задолженности, например, в случае Газпрома, являются другим вопросом. Они могут быть неизбежны в течение некоторого времени и в некоторых случаях, но они не должны стать правилом, иначе они позволяют осуществлять расходы без того, чтобы оплатить цену, в этом случае плата покрытия стоимости жилищно-коммунальных услуг. Решение, вероятно, придет автоматически, одновременно будут приняты меры, чтобы освободить местные органы власти от их ответственности за финансирование предприятия коммунального обслуживания

и передаче этой государственной функции частному сектору, без вовлечения местного органа власти в производство и распределение таких товаров и услуг (за исключением адресной поддержки особо нуждающихся граждан).

Запланированное местное заимствование для общих бюджетных целей разрешается Бюджетным кодексом РФ. Возможно сейчас надлежащее время для того, чтобы изменить правила и разрешить только строго связанное с инвестициями заимствование, как было упомянуто выше.

Литература

BDI/VCI 2001, Bundesverband der Deutschen Industrie/Verband der Chemischen Industrie, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen-und Gewinnsteuer, mimeographed, Frankfurt und Berlin.

Karrenberg H. und Muenstermann E., 2002, Gemeindefinanzbericht 2002, in: der Staedtetag, 55. Year, p. 4 – 96.

OECD 2000 (Organization for Economic Cooperation and Development), Revenue Statistics 1965–1999, Paris.

Zimmermann H., 1999a, Kommunalfinanzen, Muenchen (Рус. перевод – в процессе разработки).

Zimmermann H., 1999b, Public borrowing: Economic justification for ist regular use?, in: Dahiya, S. B., Ed., The current state of economic science, Volume 4, Rohtak/India, p. 1833–1844.

Июль 2002 г.

Н. Г. Сычев,
В. В. Ильин,
В. Г. Ермилов

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ – ВАЖНЕЙШИЙ ЭТАП СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА С ФЕДЕРАТИВНЫМ УСТРОЙСТВОМ

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ РОЛЬ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

Россия как федеративное государство сформировалась на новых основах в начале 90-х годов XX в. Она, как и любая другая страна, располагает экономическим потенциалом, неравномерно распределенным по субъектам Российской Федерации и особенно по муниципальным образованиям. Федеральное правительство призвано обеспечить разработку и реализацию на всей территории страны такой экономической и финансовой политики, которая обеспечивала бы справедливое распределение общественных благ между гражданами страны, независимо от их места проживания. Кроме того, оно призвано разрабатывать основные бюджетные правила и обеспечивать их неукоснительное соблюдение, а также финансовое взаимодействие всех властных уровней на территории всей федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

В рамках этих правил и принципов федеральное правительство отвечает за функции общегосударственного значения, правительства субъектов Российской Федерации несут ответствен-

ность за функции регионального значения, а органы местного самоуправления отвечают за функции местного масштаба.

Отсутствие в России механизмов федерализма, в первую очередь в фискальной сфере, заставили ее обратиться к таким инструментам как Федеративный договор и двухсторонние договоры с субъектами Федерации по распределению расходных обязательств (о расходных полномочиях в тот момент никто не знал) и закреплению доходных источников, поскольку современная налоговая система только начинала складываться.

На наш взгляд, и Федеративный договор и двухсторонние договоры сыграли положительную роль в становлении федеративного государства, поскольку они были на тот момент ***единственными инструментами***, с помощью которых федеральное правительство и органы власти субъектов Росийской Федерации смогли приступить к практическому решению проблемы – строительству государства федеративного типа.

Конституция 1993 г., являясь Основным законом страны, регулирует все вопросы государственного устройства, включая бюджетую сферу и межбюджетные отношения как между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, так и внутри субъектов Российской Федерации, т.е. между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В настоящее время государству в лице его органов управления приходится решать ряд широкомасштабных проблем финансового характера, в том числе проблему формирования межбюджетных отношений.

Исследования российских и зарубежных ученых показывают, что процесс становления межбюджетных отношений в России содержит как позитивные, так и негативные стороны.

Положительной стороной процесса явилось утверждение Федеративного договора, который был использован при подготовке новой Конституции Российской Федерации. И он же стал ее

составной частью. Уже на этом этапе государственного строительства федеральные органы управления и органы власти субъектов Федерации проявили свою приверженность принципу преемственности в таком сложном вопросе, как взаимоотношения между тремя властными уровнями государственного управления. Он помог осознать федеральному центру, что Россия как федерация сможет развиваться только при условии соблюдения принципа распределения расходных и налоговых полномочий между всеми уровнями власти, а также при реальном законодательно закрепленном равноправии всех членов федерации. Некоторые экономисты, юристы считают, что фактическое равенство субъектов Федерации еще отсутствует. В подтверждение своей позиции они приводят такие доводы, как разный их статус (одни из них – республики, другие – края, третьи – области, четвертые – автономные округа, а пятые – города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург). С этой точки зрения Российская Федерация является асимметричной федерацией. Наши исследования показывают, что все современные федерации можно отнести к такому типу: в каждом федеративном государстве имеется хотя бы одно территориальное образование, чей статус отличается от статуса всех остальных членов федерации.

Является ли такая асимметрия препятствием для развития федеративных отношений, включая и межбюджетные? Наши исследования показывают, что этого типа асимметрия не препятствует развитию федеративных отношений. Пример субъектов Российской Федерации свидетельствует, что за последние годы фактические их статусы, но не юридические, выровнялись. Хотя схемы различаются. Но это, по нашему мнению, можно отнести к сильным сторонам развивающейся российской модели бюджетного федерализма.

Многие ученые придерживаются мнения, что в бюджетной сфере сталкиваются основные противоречия между федеральным центром и субъектами Федерации. Они призывают сбалансировать федеративные отношения. Только после этого, пишут они, можно будет достичь равноправия членов федерации.

В этой связи встает закономерный вопрос, что понимать под «сбалансированностью федеративных отношений» или по-другому, каков критерий уровня их «сбалансированности»?

Самым привлекательным и легким критерием сбалансированности для многих членов федерации выступает формула рас-

пределения доходных поступлений в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в пропорции 50 на 50. Наши исследования, да и фактические бюджетные результаты за последние 5–7 лет, ставят под сомнение корректность такой «сбалансированности» межбюджетных федеративных отношений.

В условиях огромного экономического и финансового диспаритета между регионами, и особенно между муниципальными образованиями, эта формула приводит к хронической несбалансированности федеративных отношений, дефицитности абсолютного большинства бюджетов нижестоящих уровней, нарушает принцип устойчивого развития всей бюджетной системы.

По нашему мнению, для обеспечения устойчивого развития бюджетной системы страны на основе сбалансированных федеративных отношений необходимо, во-первых, ввести такой институт как горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности, во-вторых, сосредоточить в руках федерального центра больший по сравнению с регионами первичный объем доходных поступлений с целью обеспечения вертикального выравнивания бюджетной обеспеченности.

В настоящий момент, когда экономические и финансовые потенциалы регионов и муниципальных образований различаются в десятки, и даже сотни раз, вводить институт горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности было бы крайне несвоевременным и неоправданным с экономической точки зрения. Насильственное введение этого института приведет к подавлению экономической активности в регионах с большим и развитым экономическим потенциалом. Это, с одной стороны. С другой стороны, эта мера не будет заметно способствовать повышению экономического потенциала «экономически слабых» регионов.

В международной бюджетной практике имеется такой прецедент. В Германии используются и горизонтальный, и вертикальный способы выравнивания бюджетной обеспеченности. Однако здесь пришли к выводу, что необходимо реформировать действующую систему финансового выравнивания и отдать приоритет вертикальному способу, при котором у федерального правительства есть больше возможностей стимулировать повышение экономической активности в регионах со слабым экономическим потенциалом в рамках так называемого «административного бюджетного федерализма».

В ходе нашего исследования мы пришли к выводу, что Конституция России представляет возможности эффективно, в режиме реального времени, реформировать межбюджетные отношения в целях обеспечения устойчивого развития бюджетной системы страны.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации межбюджетные отношения регулируют:

- ст. 4, устанавливающая верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- ст. 5, в которой п. 3 установлено федеративное устройство Российской Федерации, в основе которой лежит ее государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;
- ст. 8, гарантирующая единство экономического пространства страны, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности;
- ст. 11, в п. 3 которой установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и между органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий;
- ст. 12, гарантирующая самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий и постулирующая не вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти;
- ст. 15, п. 2 вменяющая обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;
- ст. 66, в которой п. 4 уставлено, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области;
- ст. 71, которая относит к исключительной компетенции Российской Федерации:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территорию Российской Федерации;

в) регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защиту прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральную государственную собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерную энергетику, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информацию и связь; деятельность в космосе;

к) внешнюю политику и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборону и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защиту государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судоустройство; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) официальную статистику и бухгалтерский учет;

с) федеральную государственную службу;

• ст. 72, определяющая предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, среди которых:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая и социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации;

• ст. 75, которая п. 4 закрепляет положение о том, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом;

• ст. 76, которая:

а) п. 1 относит к обязанности Российской Федерации по предметам ее ведения принимать федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации;

б) п. 2 устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

в) п. 4 закрепляет положение о том, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов;

• ст. 77, п. 2 которой регулирует положение, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

• ст. 78, которая:

а) п. 2 закрепляет за федеральными органами исполнительной власти право по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий;

б) п. 3 закрепляет за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти право передавать им осуществление части своих полномочий;

• ст. 132, которая:

а) п. 1 закрепляет за органами местного самоуправления право самостоятельно управлять муниципальной собственностью,

формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать иные вопросы местного значения;

б) п. 2 устанавливает положение о том, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств и требует, чтобы реализация переданных полномочий была подконтрольна государству.

Нами осознанно приведен такой широкий перечень статей Конституции, регулирующих отношения между уровнями властей в Российской Федерации. В большинстве исследований приводятся отдельные статьи, которые отражают точки зрения авторов, но не дают полной картины правового поля взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, которых обязаны придерживаться все субъекты конституционного, финансового и бюджетного права в Российской Федерации.

Горячие споры в основном идут вокруг ***предметов совместного ведения*** Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, введенных ст. 72 Конституции.

Анализ разграничения компетенций и полномочий показывает, что, во-первых, список предметов совместного ведения очень широк, во-вторых, он по многим позициям перекликается (явно или неявно) со списком предметов ведения, закрепленных только за Российской Федерацией. Кроме того, работа в области предметов совместного ведения осложняется необходимостью принятия федеральным центром законов, в рамках которых органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут принимать свои нормативные правовые акты. Безусловно, такое положение не способствует устойчивому развитию бюджетной системы в целом и совершенствованию межбюджетных отношений, в частности.

На текущий момент по многим предметам совместного ведения федеральным центром не приняты законы. Это служит основой для острой полемики между экономистами и юристами, отстаивающими позиции или федерального центра, или позиции субъектов Российской Федерации. Многие ученые экономисты, правоведы и практические работники, в основном из региональных органов исполнительной власти, считают промедление с

принятием федеральным центром федеральных законов о предметах совместного ведения крайне негативным, и в принципе, недопустимым.

В этой связи мы хотели бы обратить внимание на два аспекта проблемы, не всегда очевидных. Первый. ***Полномочия***, предоставленные Конституцией субъектам Российской Федерации, ***ни в коей мере не ограничивают компетенции Российской Федерации.*** Второй. Установленный Конституцией перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации ***не означает их обязательное исполнение любой ценой и именно сегодня***. Их практическая реализация зависит от макроэкономической ситуации и финансового положения самой федерации, а также и ее субъектов.

Принятие федеральных законов в рамках предметов совместного ведения без соответствующего стабильного финансового обеспечения будет огромной ошибкой, потому что приведет к необоснованному росту расходных обязательств и федерального бюджета, и бюджетов субъектов Российской Федерации, а в конечном итоге, к росту нефинансируемых государственных мандатов, поскольку абсолютное большинство бюджетов субъектов Российской Федерации являются дотационными. В такой ситуации это потребовало бы централизации в федеральном бюджете больших объемов доходных поступлений, чтобы федеральный центр имел достаточные средства для проведения здоровой политики выравнивания бюджетной обеспеченности. Вместе с тем это привело бы к дестимулированию органов государственной власти субъектов Российской Федерации наращивать свои экономические, налоговые и бюджетные потенциалы. К сожалению, такая картина сегодня наблюдается в межбюджетных отношениях внутри всех субъектов Российской Федерации, которые практикуют тотальное (абсолютное) выравнивание бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями по минимуму.

В результате такой политики муниципальная экономика развивается чрезвычайно медленными темпами, бюджетный потенциал большинства муниципальных образований не растет, а, с учетом инфляции, остается на прежнем уровне или снижается. Это, в конечном счете, инициирует со стороны органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации активные шаги по ужесточению государственного финансового контроля, по введению изменений в действующие федеральные и региональные законы.

Отсюда вытекает очень важный вывод: всем уровням бюджетной системы необходимо жить по средствам. Поэтому реформа межбюджетных отношений должна быть логичной, последовательной и строиться на конституционной правовой базе.

ЛОГИКА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Логика реформирования межбюджетных отношений, по нашему мнению, – это гибкий и адаптируемый процесс разработки, принятия и реализации согласованных бюджетных процедур на всех трех уровнях интегрированной бюджетной системы страны с постоянным мониторингом и проверкой соответствия достигнутых результатов запланированным.

Алгоритм реформирования межбюджетных отношений должен включать следующие блоки:

- формирование основной цели реформы межбюджетных отношений; анализ действующей системы межбюджетных отношений с выделением положительных и отрицательных факторов;
- установление временного горизонта подготовки и действия программы реформ;
- определение объемов бюджетных средств, которые потребуются на практическую реализацию процессов реформирования межбюджетных отношений;
- определение ответственных за выполнение индивидуальных мероприятий, программных мер с разработкой механизма контроля полученных результатов с теми, что были запланированы на этапе формирования целей реформы межбюджетных отношений;
- предоставление полномочий органам государственной власти Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по внесению изменений в программу реформы и ее корректировку в соответствии с изменяющейся внешней средой.

Как показывает анализ существующих документов, **блок формирования основной цели реформирования межбюджетных отношений** пока не содержит четко обозначенной цели, на достижение которой необходимо мобилизовать усилия органов власти всех трех бюджетных уровней. Реформа межбюджетных отноше-

ний на текущем этапе бюджетного строительства представлена общим замыслом, желанием федерации и ее субъектов изменить действующую систему, которая отвечала бы потребностям общества в условиях федеративного государства и рыночной экономики. Это справедливо и в отношении Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, которая содержит ряд наиболее актуальных задач[1], требующих незамедлительного решения. Этот документ и ряд других не содержат ясной информации о том, как будут применяться в будущем, после 2005 г., измененные межбюджетные отношения. Также не ясно, что должны будут делать органы власти всех уровней в случае невыполнения запланированных задач, в каком направлении потенциально могут развиваться межбюджетные отношения на период после 2005 г. и до 2010 г., т.е. на период действия сценарных условий развития российской национальной экономики.

По нашему мнению, основной задачей реформирования межбюджетных отношений должно стать бюджетное устройство на принципах бюджетного федерализма: бюджетной самостоятельности муниципальных образований, действующих в рамках юрисдикции регионов, субъектов Российской Федерации и Российской Федерации. Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что почти все авторы, анализирующие межбюджетные отношения, ***бюджетную самостоятельность*** отождествляют с ***бюджетной самодостаточностью***. Мы считаем это ошибкой. В федеративном государстве, да и любом другом, нет экономической базы, которая бы обеспечила бюджетную самодостаточность органов власти всех уровней. Ресурсы ограничены, к тому же они распределены по территории всей страны неравномерно. Поэтому федеральное правительство, располагающее инструментами макроэкономической, финансовой и фискальной, денежно-кредитной, экспортно-импортной политики, а также механизмами аллокации ресурсов и перераспределения национального дохода и части благосостояния, в соответствии с Конституцией ***несет ответственность*** за обеспечение самодостаточности органов власти регионов и муниципальных образований. Такое обеспечение должно осуществляться путем предоставления им самостоятельно-

[1] См.: Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

сти, ограниченной закрепленными за ними расходными полномочиями и налоговыми правами.

Временной горизонт действия правил и принципов реформирования межбюджетных отношений играет исключительно важную роль в устойчивом развитии бюджетной системы в среднесрочном и долгосрочном периодах. Это обусловлено тем, что органы власти каждого бюджетного уровня должны быть уверены, что устанавливаемые на определенный период «правила игры» в сфере межбюджетных отношений не изменятся. А если изменятся, то в строгом соответствии с документами, которые регулируют вопросы своевременного и обоснованного внесения в схему реформирования всех изменений, даже тех, которые на первый взгляд кажутся незначительными. Этого требует принцип самостоятельности органов власти в вопросах подготовки, рассмотрения, утверждения и исполнения своих бюджетов.

В противоположность унитарному бюджетному устройству, при федеративном бюджетном устройстве ***любые действия, предпринимаемые органом власти на каком-то одном бюджетном уровне, всегда влияют*** на бюджеты и бюджетные процессы других уровней: объемы доходных поступлений, либо объемы расходных обязательств или одновременно на объемы как доходов, так и расходов бюджетов. Непродуманные и неверно оцененные последствия стихийных изменений, даже из лучших побуждений, приводят к дестабилизации бюджетной системы в целом, к разрушению целостного механизма межбюджетных отношений.

В этой связи встает вопрос, защищена ли бюджетная система Российской Федерации от такого развития ситуации?

В ходе анализа действующих законов, других нормативных правовых актов, а также инструкций мы пришли к выводу, что бюджетная система нашей страны не защищена от такого рода риска, дестабилизирующего сбалансированность государственных доходов и государственных расходов по уровням бюджетной системы. Это подтверждается многочисленными задержками выплаты работникам учреждений бюджетной сферы заработной платы; задержками оплаты органами местного самоуправления жилищно-коммунальных услуг; растущим объемом бюджетных ссуд, выдаваемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета (в 2002 финансовом году объем выданных бюджетных ссуд органам исполнительной власти регионов возрос в 2 раза против уровня 2001 финансового года); растущим объемом вы-

даваемых ежегодно бюджетных кредитов органам власти нижестоящих бюджетных уровней и ростом количества пролонгированных бюджетных ссуд, которые не могут быть возвращены в федеральный бюджет в сроки, установленные бюджетным законодательством. Такие факты заставляют федеральное правительство все больше и больше доходов централизовать в федеральном бюджете. Не исключено, что такое положение дел, кстати, характерное не только для России, послужило обоснованием для выдвижения гипотезы о том, что мы в целом обречены на централизацию. В какой-то мере централизация – это объективный процесс.

Определение объемов бюджетных средств, которые потребуются на практическую реализацию процессов реформирования межбюджетных отношений, важно с двух сторон. Во-первых, необходимо оценить стоимость реализации процедур реформы, к ним относятся: проведение анализа, подготовка экспертных оценок, разработка законов, постановлений, инструкций, правил, создание специальных рабочих групп, в обязанность которых войдут поиск и оценка альтернативных решений основных направлений реформы межбюджетных отношений. Во-вторых, следует оценить стоимость бюджетных «потерь» или «приобретений» органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в результате перезакрепления в ходе реформы за каждым из них прав и полномочий по источникам доходных поступлений, а также прав и полномочий по государственным и местным расходным обязательствам. Такая оценка на текущий момент отсутствует. Вероятно, этому вопросу не придается должного значения со стороны всех властных уровней в силу кажущейся его незначительности. Мы считаем это ошибочным. Бюджетная практика России, в том числе и других федеративных государств, как раз свидетельствует об обратном. Незначительная стоимость тех или иных процедур в сторону увеличения или уменьшения для отдельно взятого субъекта Российской Федерации может обратиться в очень крупные потребности в дополнительных бюджетных средствах в целом по всем 89 субъектам Российской Федерации. Аналогичные изменения в доходной или расходной части бюджетов муниципальных образований (которых в России насчитывается около 30 тыс.) могут стать неподъемными и, тем самым, подорвать значение и ценность реализации программы реформирования межбюджетных отношений. Это негативно скажется на стабильности функционирования бюджетной системы страны.

Определение ответственных за выполнение индивидуальных мероприятий, программных мер с разработкой механизма контроля полученных результатов с теми, которые были запланированы на этапе формирования целей реформы межбюджетных отношений, означает, что должна быть создана проектная группа, основной задачей которой будет отслеживание хода реализации одного-двух направлений реформы межбюджетных отношений.

Почему необходима такая группа людей? Ответ прост, реформирование межбюджетных отношений представляет собой уникальный проект, прежде всего, федерального значения. И как любой другой проект или, по российской терминологии, федеральная целевая программа, проект по реформированию межбюджетных отношений нуждается в управлении, так как затрагивает важнейшие политические, экономические, финансовые, фискальные, налоговые, денежные, кредитные взаимоотношения между федерацией, субъектами федерации и муниципальными образованиями.

Успех реализации программы реформ будет зависеть от качества управления в целом проектом и каждым его компонентом в отдельности. Одна из важнейших задач при формировании группы проекта – обеспечить обратную связь. Федеральному правительству, правительствам субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления необходима постоянная, самая свежая информация о последствиях проводимых реформ, о восприятии вводимых мер всеми участниками бюджетного процесса и межбюджетных отношений, о действительных результатах, полученных в ходе реализации отдельных компонентов реформы.

В настоящее время представляет определенную трудность получить обобщенную информацию о ходе реализации задуманных планов по реформированию межбюджетных отношений. Мы не исключаем, что такая информация существует, но она не доступна широкой общественности для анализа, оценки и выработки предложений по внесению корректировок и изменений, обусловливаемых ходом социального и экономического развития Российской Федерации.

Необходимо предоставление полномочий органам государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Феде-

рации и органам местного самоуправления по внесению изменений в программу реформы и ее корректировку в соответствии с изменяющейся внешней средой. Поэтому стратегия и тактика реализации программы реформирования межбюджетных отношений должна предусматривать механизмы ее оперативной адаптации к постоянно изменяющейся внешней среде. Отсюда вытекает, что органы власти на своем уровне должны иметь полномочия и права вносить изменения, диктуемые обстановкой, которая складывается в национальной экономике. Полномочия и права органов власти следует реализовывать только после согласования с другими властными уровнями. Межбюджетные отношения по своему политическому, экономическому, финансовому и бюджетному содержанию являются инструментами тонкой настройки функционирования стабильной бюджетной системы страны, которую мы должны получить в результате реформирования межбюджетных отношений.

ЗАКРЕПЛЕНИЕ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Инвентаризация расходных компетенций и расходных полномочий органов власти всех уровней в России является краеугольным камнем, ибо именно этот бюджетный показатель определяет объем совокупных расходных обязательств федерального правительства, правительств субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При этом необходимо отличать понятия «расходные компетенции», «расходные полномочия» и «расходные обязательства», которые по смыслу равны, но не тождественны. Понятие «расходные компетенции» означает конституционное или законодательное закрепление за тем или иным органом власти отдельных государственных функций. Понятие «расходные полномочия» означает закрепление за тем или иным органом власти прав финансировать государственные расходы, связанные с реализацией конкретной функции в течение определенного времени при наличии бюджетных средств в достаточном объеме. Понятие «расходные обязательства» обозначает обязательства конкретного органа власти финансировать конкретные расходные полномочия в соответствии с ежегодно

принимаемым законом о бюджете на очередной финансовый год, который подтверждает физическую возможность органа исполнительной власти аккумулировать в своем бюджете необходимый объем доходных поступлений для финансирования закрепленных за ним расходных полномочий. Отсюда следует, что совокупные объемы расходных компетенций, расходных полномочий и расходных обязательств не равны между собой.

Объем расходных компетенций представляет собой идеальный (теоретический) объем государственных расходов, который государство может принять на себя в случае, когда в экономике наблюдается полная занятость. Когда государственный и частный сектора экономики работают эффективно, когда экономика страны в целом, все региональные и местные экономики функционируют без кризисов и обеспечивают постоянный рост. В таком случае государство без проблем получало бы в полном объеме налоговые и неналоговые доходы, достаточные для финансирования закрепленных за ним функций. Но в реальной жизни невозможно обеспечить полную занятость, одинаковый темп развития национальной, региональных и муниципальных экономик. Поэтому понятие «расходные компетенции» предполагает потенциальную возможность органа власти (государства) финансировать ту или иную функцию при благоприятной для этого мегаэкономической ситуации (когда экономики страны, регионов, муниципальных образований работают эффективно).

Объем расходных полномочий представляет собой прогнозируемый на основе перспективного среднесрочного финансового плана объем государственных расходов, который орган власти сможет финансировать в соответствии с будущими возможными потоками доходных поступлений. В России опыт работы в данном формате отсутствует, так как только в 2002 г., наряду с принятием Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» утверждены агрегированные показатели федерального бюджета на следующие два года. На региональном и муниципальном уровнях до сих пор перспективное финансовое планирование не практикуется. Поэтому правильное определение совокупного объема расходных полномочий органов власти в России не представляется возможным. Это можно сделать лишь методом экспертных оценок. При этом результат будет приблизительным, ошибка в ту или иную сторону будет огромной. Отсюда следует, что качество реформирования межбюджетных отношений зави-

сит от института перспективного финансового планирования на всех уровнях бюджетной системы страны.

Объем «расходных обязательств» на сегодня представляет собой реальный объем государственных расходов, которые органы власти (государственные и местного самоуправления) принимают на себя и в состоянии финансировать в течение финансового года, на который утверждаются бюджеты. Однако в этом направлении существует проблема, порождаемая институтом «предметов совместного ведения». На текущий момент и среднесрочную перспективу объем бюджетных средств на реализацию предметов (функций) совместного ведения не известен (из-за отсутствия перспективного финансового планирования на первых двух этажах бюджетной системы). Финансирование предметов совместного ведения представляет большую угрозу для федерального бюджета. Даже, если по каждому отдельному предмету ведения федеральный бюджет примет на себя, на договорной основе, обязательства в объеме 30%, то общий объем расходных обязательств по всем предметам совместного ведения может в несколько раз превысить реальные финансовые возможности федерального правительства. Из этого следует вывод, необходимо в самое ближайшее время резко сократить число предметов совместного ведения и перейти на схему «один предмет ведения – один бюджет».

ЗАКРЕПЛЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Государство для осуществления функций по регулированию смешанной экономики, социальной защите незащищенных групп населения, обеспечению внешней и внутренней безопасности должно иметь средства, так как ему необходимо нанимать рабочую силу, использовать другие факторы производства. Государству запрещена деятельность с целью получения коммерческой прибыли. Единственным источником доходов государства могут выступать налоговые и неналоговые доходы, направляемые им на финансирование расходов, связанных с выполнением конкретных функций. При этом должно соблюдаться требование – объем налоговых и неналоговых доходов не может превышать объем расходных обязательств, утверждаемых в законе о бюджете на соответствующий финансовый год.

В федерации государство представлено двумя уровнями государственной власти и одним уровнем местного самоуправления, за которыми в соответствии с Конституцией закрепляются определенные компетенции, полномочия и обязательства в области государственных расходов. Это обусловливает необходимость закрепления источников доходных поступлений за властными уровнями таким образом, чтобы каждый из бюджетных уровней мог без особого напряжения бесперебойно финансировать вмененные ему расходные обязательства.

В бюджетной практике федеративных государств существует четыре способа закрепления за органами власти налоговых полномочий. К ним относятся: налоги, доходы от которых полностью зачисляются в один бюджет (схема «один налог – один бюджет»); налоги, доходы от которых согласно нормативам отчислений зачисляются в бюджеты всех уровней (так называемые совместные налоги, налоги, доходы от которых закрепляются за одним уровнем власти, обычно федеральным, но органы власти нижестоящих уровней могут применять твердые надбавки (схема использования всеми органами власти одной и той же налогооблагаемой базы); налоги, доходы от которых зачисляются во все бюджеты в соответствии с налоговой ставкой, устанавливаемой каждым органом власти самостоятельно без консультаций друг с другом (схема использования одного налога, но с налогооблагаемой базой, определяемой каждым уровнем власти отдельно).

В большинстве федераций наиболее широко используются первые три способа закрепления налоговых полномочий за органами власти разных уровней бюджетной системы. В Российской Федерации применяются только первый и второй способы из вышеперечисленных способов. Некоторые экономисты-практики предлагают в перспективе перейти на формулу «один налог – один бюджет» по аналогии с американской системой разграничения налоговых полномочий по уровням бюджетной системы. Но в США существует расщепление налоговых доходов между всеми бюджетными уровнями: федеральным бюджетом, бюджетами штатов и бюджетами муниципальных образований. Например, к федеральному налогу на доходы физических лиц власти штатов применяют свою твердую надбавку в размере 5%, доходы от которой, в соответствии с нормативами отчислений, зачисляются (расщепляются) отдельно в бюджет штата и бюджеты муниципальных образований.

В России из-за низкой экономической активности, огромной нагрузки на федеральный бюджет по обслуживанию внешнего государственного долга оправдано временное зачисление 100% доходов от НДС в бюджет федерального правительства и 100% доходов от налога на доходы физических лиц в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Учитывая высокое значение доходов от налога на доходы физических лиц для целей перераспределения целесообразно разработать концепцию введения к нему федеральной твердой надбавки на переходный период в размере 3%. Доходы от этой твердой надбавки следует направлять в качестве особых дополнительных дотаций из федерального бюджета регионам с низким налоговым потенциалом.

Кроме того, в России уже в среднесрочном периоде следует решить вопрос с зачислением налога на доходы физических лиц не в бюджеты субъектов федерации, где они работают, а в бюджеты тех субъектов федерации и муниципальных образований, где они проживают. Для этого необходимо разработать правила зачисления поступлений от налога на доходы физических лиц по месту их проживания, установить срок, с которого начнет действовать эта система, провести подготовительную работу. Сюда войдет подготовка списков налогоплательщиков по месту их проживания, изменение системы регистрации физических лиц, подготовка нового программного обеспечения для администрирования налога в новых условиях, подготовка кадров Министерства Российской Федерации по налогам и сборам. Очень важной, на наш взгляд, должна стать новая система регистрации физических лиц по месту проживания. Осуществлять ее должны местные органы власти посредством выдачи физическому лицу установленного образца специального регистрационного сертификата, который он обязан предъявлять работодателю при устройстве на работу, а работодатель должен его требовать при приеме на работу нового работника и сообщать данные в налоговые органы. Работодатель должен нести ответственность за перечисление налоговых обязательств его работников в бюджеты территорий, на которых они проживают. Такая схема регистрации представляет собой стимул для местных органов власти по привлечению на свою территорию новых налогоплательщиков и повышению своих налоговых усилий посредством увеличения уровня занятости. Это также будет стимулировать и налогоплательщиков кон-

тролировать использование органами власти поступлений от этого налога, поскольку в настоящее время они не знают, какой бюджет и в каких объемах оперирует доходами от налога на доходы физических лиц.

Эту схему желательно ввести в действие в ближайшие 3–5 лет, когда федеральное правительство значительно сократит объем государственного внешнего долга. Дополнительные доходы от налога на доходы физических лиц и доходы от внешнеэкономической деятельности можно будет направить на оптимизацию структуры государственных расходов, прежде всего на федеральном уровне, так как бюджетная практика показывает, а теория подтверждает, что максимальное воздействие на уровень экономической активности оказывает не сам объем государственных расходов, а их структура.

ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ ОРГАНАМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Ни одно федеральное государство не обходится без системы предоставления финансовой помощи, которая оказывается органами власти вышестоящих уровней органам власти нижних уровней. В России императивность финансовой помощи из федерального бюджета практические работники обосновывают тем, что 75 субъектов Российской Федерации, или 84,26% их общего числа, не располагают сегодня и в ближайшей перспективе не будут располагать доходным бюджетным потенциалом, достаточным для финансирования расходных обязательств, закрепляемых за ними на финансовый год. Процент аналогичных муниципальных образований по оценкам ученых колеблется от 85 до 90%. На наш взгляд, это является следствием более глубоких процессов, негативно воздействующих на развитие национальной, региональных и муниципальных экономик в стране.

Многие регионы, ныне входящие в центральные федеральные округа, в масштабах российской экономики больше ввозят продукции из других регионов, концентрируют у себя до 90% финансового капитала страны. В то время как северные регионы содер-

жат трудоспособное население в неоправданно огромных количествах, регионы из средней России из-за недостатка трудовых ресурсов не могут восстановить свои деревни и села[2]. Такие факты свидетельствуют о нерациональном разделении труда в масштабах России, о неэффективном использовании экономического потенциала наиболее развитых в экономическом отношении регионов. Ни экономическая, ни финансовая, ни бюджетная политика не стимулирует повышение их способности экспортировать свой потенциал в другие районы страны и тем самым способствовать качественному росту межрегионального разделения труда.

С другой стороны, так называемые дотационные, депрессивные регионы после получения на протяжении последних десяти лет финансовой помощи из федерального бюджета так и не разработали и не реализовали меры по снижению финансовой зависимости от федерального центра. В этой связи, как нам кажется, использование в словаре межбюджетных отношений термина «наделять органы власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления финансовыми ресурсами, в объемах, достаточных для финансирования закрепленных за ними полномочий» приводит к искаженной трактовке обязанности федерального правительства финансово поддерживать органы власти нижестоящих уровней. И действительно слово «наделять» предполагает постоянную заботу федеральных органов власти, из года в год, о предоставлении финансовой помощи в разных формах и видах властям регионов и муниципалитетов. По нашему мнению, следует пользоваться устоявшейся международной терминологией в организации межбюджетных отношений. В этой связи слово «закреплять» за органами власти каждого уровня налоговые полномочия ставит правильные акценты на однократном действии, которое будет иметь силу в течение ряда лет (например, 5–7 лет), как закреплении обязанности за этими органами власти укреплять и расширять свою налоговую базу по каждому источнику доходных поступлений в бюджет. Одним словом, наращивать свои налоговые усилия.

[2] См.: Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2000. – 172 с.

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ – НАИБОЛЕЕ ПРОГРЕССИВНАЯ МОДЕЛЬ УСТРОЙСТВА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Идеи бюджетного федерализма приобрели широкое распространение в прошлом веке, когда страны обратились к тщательному изучению устройства и функционирования бюджетной системы США на принципах бюджетного федерализма. Примечательно, что в составе организации развитых стран присутствуют почти все федеративные государства. В последнее время к ним присоединилась Бельгия, которая стала федерацией. В настоящее время Испания проводит реформу своего государственного переустройства из унитарного типа в федерацию.

Вектор федеративных отношений, включая и межбюджетные отношения, стимулирует органы власти на развитие комплекса самостоятельности в рамках закрепленных за ними ограниченных предметов ведения. В российской литературе по вопросам межбюджетных отношений очень часто используется термин «автономность», который, по нашему мнению, приводит к искаженному восприятию органами власти субъектов федерации и особенно муниципальных образований своего места и роли во взаимоотношениях с федерацией. «Автономность» предполагает функционирование части целого во времени и пространстве вдали от целого. При этом автономно функционирующий субъект предварительно запасает необходимый объем ресурсов для выполнения поставленной перед ним определенной задачи. Когда мы имеем дело со страной, территория которой представляет собой единое экономическое пространство, с единой финансовой, денежно-кредитной и фискальной политикой, **где даже после принятия законов присутствует объективная потребность в ежедневной координации кооперативных действий между всеми ее субъектами**, вряд ли уместно говорить об автономности того или иного административно-территориального образования. Более корректный, правильный в политическом, экономическом и финансовом аспектах – это термин «самостоятельность» в рамках единого правового поля. Более того, при бюджетном федерализме за органами исполнительной власти и органами местного самоуправления закрепляются лишь отдельные функции (предметы ведения), при условии, что они способны самостоятельно обеспе-

чивать себя достаточным бюджетным потенциалом для их финансирования. При этом бюджетный потенциал состоит из двух частей: потенциала собственных источников доходных поступлений (налоговых и неналоговых) и потенциала межбюджетных доходов (в виде трансфертов, бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от вышестоящих органов власти). Мощность потенциала собственных источников доходных поступлений зависит от умения конкретного органа власти поддерживать и увеличивать налогооблагаемую базу на территории своей юрисдикции. Вторая часть, а именно, потенциал межбюджетных доходов, является производным от первой части. Размер межбюджетных доходов возрастает при пассивном отношении органа власти к своей налогооблагаемой базе и уменьшается при активном использовании с его стороны инструментов экономической, финансовой, фискальной политики в масштабах своей социально-экономической системы.

Декабрь 2002 г.

Е. М. Бухвальд,
А. Г. Игудин

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

1. КУРС НА РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И РЕАЛИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года[1] (далее – Программа) характеризует новый важный этап в развитии бюджетного процесса в Российской Федерации и, в частности, определяет целый ряд важных качественных изменений в сфере межбюджетных отношений. Однако формальное утверждение этой Программы не означает, что в научной и научно-практической разработке проблематики межбюджетных отношений, включая и аналитическое осмысление данного пласта зарубежного опыта, можно «поставить точку».

Во-первых, общеконцептуальный характер ряда положений Программы требует и будет требовать далее существенной конкретизации и уточнения содержащихся в ней положений (например, в отношении идеи о введении особых режимов бюджетных отношений с отдельными категориями регионов и муниципальных образований). Скорее всего, данная работа будет весьма непростой. Это наглядно проявляется в анализе реальных итогов выполнения специальной правительственной программы – «Плана действий» по практической реализации названной выше Программы[2]. В частности, этим планом предполагалось, что уже в

[1] Программа одобрена постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584.

[2] План действий утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 1167-р.

конце 2001 – начале 2002 г. завершится подготовка законопроектов, обеспечивающих: а) законодательное закрепление порядка распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации; б) уточнение общих принципов бюджетного устройства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с целью упорядочения взаимодействия между бюджетами разных уровней; в) создание законодательной базы формирования государственных минимальных социальных стандартов, а также подготовка нормативно-правового акта, регулирующего порядок предоставления и расходования средств Фонда реформирования региональных финансов и пр. Однако эта работа столкнулась с серьезными трудностями, в частности, не только с содержательной стороны, но и с точки зрения поиска «оптимальной формы» нормативно-правового закрепления предполагаемых нововведений (через отдельные федеральные законы, через изменения и дополнения в Бюджетный кодекс РФ или через принятие нормативно-правовых актов Правительства РФ).

Во-вторых, сложность стоящих перед Программой задач на фоне динамично меняющихся и даже противоречивых тенденций развития российской модели бюджетного федерализма, а также экономики страны в целом и отдельных групп ее регионов рано или поздно неизбежно сделает необходимым внесение ***определенных корректировок – как в содержательную часть Программы, так и в процедуры ее реализации, в рамках названного выше правительственного «Плана действий».***

В-третьих, ряд новых направлений по развитию практики бюджетного федерализма в стране формируют итоги работы созданной по Указу Президента РФ Комиссии по разграничению предметов ведения Федерации, ее субъектов и местного самоуправления[3]. Эти результаты показывают, что в сфере разграничения предметов ведения Федерации, ее субъектов и местного самоуправления необходимы существенные изменения. Названные изменения касаются и широкого круга вопросов разграничения полномочий Федерации, ее субъектов и местного самоуправления в сфере бюджетной и налоговой политики. Комиссией также

[3] Указ Президента Российской Федерации «О комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» от 21 июня 2001 г. № 741.

предложены существенные изменения в принципах организации институтов местного самоуправления в стране с соответствующей «проекцией» на систему организации местных бюджетов и сферу внутрирегиональных межбюджетных отношений. Эти и другие имеющиеся предложения требуют существенного анализа и экспертизы, в том числе, и в контексте учета в этих нововведениях позитивных элементов зарубежного опыта организации местного самоуправления, осуществления политики «финансового выравнивания» и проведения финансово-бюджетных реформ.

Несмотря на определенное продвижение в позитивном направлении, ранее принимавшиеся документы по регулированию сферы межбюджетных отношений и их практическая реализация давали ***лишь частичное приближение к основополагающим целям и приоритетам*** реформирования межбюджетных отношений как важнейшей стороны бюджетного процесса. Вместе с тем одновременно усилились перераспределительные процессы в российской бюджетной системе, что привело к заметному преобладанию значимости ***выравнивающей*** функции над ***стимулирующей*** функцией межбюджетных отношений.

Нынешний этап оздоровления российской экономики пока не привел к сколько-нибудь существенному сокращению социально-экономических разрывов между субъектами Федерации, а внутри них – между отдельными муниципальными образованиями. Это связано с тем, что в настоящее время тенденции экономического подъема в территориальном разрезе все еще носят достаточно локальный характер. Таким образом, обозначилась ситуация, при которой однозначный акцент на выравнивающую функцию и недооценка стимулирующей функции межбюджетных отношений, на наш взгляд, противоречат долговременным приоритетам и механизмам экономического роста.

Выделяемые средства из федерального бюджета в порядке межбюджетного регулирования, хотя и позволили существенно сократить разницу между минимальными и максимальными значениями душевых бюджетных доходов регионов, но не предотвратили роста такого разрыва за 1998–2001 гг. В среднем по 20 субъектам Федерации с наименьшими и по 20 субъектам Федерации с наибольшими величинами душевых бюджетных доходов за 1998, 1999, 2000 и 2001 гг. разница между минимальным и максимальным значениями указанного показателя по двум группам регионов составляла в эти годы, соответственно: 5,2; 7,0; 8,5 и 7,2

раза. За 1998–2001 гг. темп роста разрыва между указанными значениями данного показателя увеличился в 1,4 раза (по 2000 г. – в 1,6 раза). Наблюдалось некоторое снижение темпа роста указанной асимметрии в 2001 г. Но достигалось это не за счет выравнивания налогового потенциала территорий там, где он ниже среднего уровня, а путем резкого увеличения объема финансовой помощи и компенсаций из федерального бюджета. Если доля их в общей сумме средств межбюджетного регулирования в 2000 г. составляла 17,1%, то по итогам 2001 г. она равнялась 30,1%.

Конечно, вся мировая практика говорит о наличии ***объективного противоречия*** между целями финансового выравнивания и задачами стимулирования экономического роста. Тем не менее нынешняя ситуация нарастания признаков экономической стабилизации и подъема в стране отчетливо ориентирует преобразования в сфере межбюджетных отношений на восстановление их активной стимулирующей роли для поддержки на местах целенаправленных усилий по обеспечению роста производства, инвестиций, занятости как основных компонентов наращивания налоговой базы российской экономики. Однако этой очевидной ориентации или, точнее сказать, переориентации целей и задач межбюджетных отношений все более противостоит наблюдаемая в последние годы ***тенденция усиления централизации налоговых поступлений в фазе их первичного распределения*** между различными уровнями бюджетной системы.

Так, в 2001 г. по итоговым данным соотношение поступлений в бюджетную систему страны (без учета внутренних оборотов) между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации составило 59,3 и 40,7%. В 2002 г. (по предварительным итогам) это соотношение составило 62,6 и 37,4%, тогда как еще 3–4 года назад оно, при известных колебаниях, было близким к пропорции 50 на 50. В некоторых субъектах Федерации доля их консолидированных бюджетов в общей сумме налоговых поступлений с данной территории снизилась до 30%. Имеющиеся предложения в области реформирования налоговой и бюджетной политики формально нацелены на то, чтобы ограничить эту тенденцию централизации, хотя и не убеждают в том, что реально обеспечивают достижение указанной цели.

Главное в том, что у федерального центра нет достаточно четкого стратегического, долговременного взгляда на «оптимальное» развитие тенденции централизации в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе, имея в виду ориентировочные количественные параметры, характеризующие переход от политики усиления централизации налоговых поступлений к повышению роли налогов, закрепляемых за территориальными бюджетами (региональными и местными) на постоянной (без указания срока) основе. Практически исчезла постановка задачи по сокращению дотационности и количества дотационных региональных и местных бюджетов, что стимулирует иждивенчество на местах и переложение всей ответственности за соблюдение конституционных социальных гарантий на федеральный центр.

Существуют серьезные разногласия относительно того, насколько сложившаяся тенденция централизации налоговых доходов соответствует реальным потребностям подъема российской экономики и ее регионального звена, не говоря уже о соответствии этой тенденции принципам бюджетного федерализма и, прежде всего, баланса интересов федерации и ее субъектов в сфере финансово-бюджетных взаимодействий. Централизация налоговых поступлений как реализация принципов бюджетного федерализма приемлема в следующих случаях.

Во-первых, если есть достаточные свидетельства, что централизация осуществляется не в урон интересам и ресурсам долговременного социально-экономического развития субъектов Федерации, т.е. обеспечивается на ***базе баланса приоритетов*** выравнивания и экономического стимулирования (централизация осуществляется только в той мере, в какой она представляется как необходимое и действительно единственно возможное средство достижения целей выравнивания).

Во-вторых, если централизация непосредственно обеспечивает лучшее удовлетворение потребностей населения. Соблюдение конституционных гарантий населению (особенно, в области социальных услуг) – ***не есть исключительная функция федерального центра***, якобы изначально оправдывающая любую степень централизации налоговых поступлений. Соблюдение конституционных гарантий населению ***должно обеспечиваться бюджетами всех уровней сбалансированно***. Поэтому на федеральный центр ложится задача не только оказывать финансовую помощь регионам, но в первую очередь создать им через налогово-бюджетное законодательство исходные условия для максимальной реализации имеющихся экономических возможностей, опираясь, прежде все-

го, на собственные силы в соблюдении этих гарантий и сбалансировании своих территориальных бюджетов. Имеется в виду ***повышение уровня собственных доходов территорий через соответствующее разграничение определенных видов налогов*** (полностью или частично) на постоянной (без указания срока) основе по вертикали бюджетной системы. Это должно происходить параллельно с поэтапным сокращением регулирующих налогов и доли финансовой помощи из федерального бюджета соответственно росту собственных доходов территорий, а также наряду с ***некоторым расширением прав региональных и местных органов власти в области налогообложения***.

В-третьих, если усиление централизации налоговых поступлений принимается не как ***стратегическое*** направление развития экономических основ федеративных отношений, а как ***временный маневр***, связанный с необходимостью решить задачи чрезвычайного характера и закрепить тенденции социально-экономического оживления и подъема в стране. Такой подход требует ограничить тенденцию усиления централизации налогов либо временными рамками, либо качественными изменениями в социально-экономической и (или) финансово-бюджетной ситуации в стране и ее регионах. В нынешних условиях ни на один из названных выше вопросов Программа определенного ответа не дает.

Глубокая дотационность стала хроническим признаком не только региональных бюджетов, но и в еще большей мере ***местных бюджетов.*** Собственным доходам не принадлежит сколько-нибудь существенная роль в наполнении этих бюджетов. ***Конституционно обозначенную самостоятельность экономической и финансовой базы местного самоуправления к настоящему времени можно считать не реализованной.*** Органы местного самоуправления ныне не могут рассматриваться как полноценные субъекты налоговой и бюджетной политики; тем самым они не имеют один из важнейших рычагов политики экономического и социального регулирования на местном уровне.

В этом смысле многие предлагаемые ныне реформы в области организации (реорганизации) базовых институтов местного самоуправления представляются нам «телегой впереди лошади». Вне радикального укрепления собственной налоговой базы местных бюджетов и преодоления ситуации их глубочайшей хронической дотационности всякие реформы местного самоуправления обречены на неудачу в смысле повышения качества управ-

ляемости и обеспеченности населения важнейшими услугами муниципальных учреждений.

Одновременно в бюджетной системе РФ сохраняется тенденция смещения расходных полномочий и основного груза бюджетных дефицитов на региональные и особенно местные бюджеты (табл. 1). Ситуация разнонаправленного смещения совокупных доходов на федеральный бюджет и совокупных расходов на территориальные бюджеты, способствуя бездефицитности федерального бюджета, обрекает на дефицитность территориальные бюджеты, что несет в себе мощный экономически дестимулирующий эффект. Кроме того, названная ситуация имеет и крайне негативный социальный смысл, учитывая то, что на местном уровне сосредоточена большая часть расходов на социальную сферу.

Таблица 1

Доля бюджетов всех уровней в доходной и расходной части консолидированного бюджета Российской Федерации в 1999–2002 гг.

(% к итогу)

Показатели бюджетов	1999	2000	2001	2002*
Федеральный бюджет				
Доходы	50,7	54,0	59,3	62,6
Расходы	48,0	47,1	45,2	50,8
Отклонение	+2,7	+6,9	+14,1	+11,8
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации				
Доходы	49,3	46,0	40,7	37,4
Расходы	52,0	52,9	54,8	49,2
Отклонение	–2,7	–6,9	–14,1	–11,8
Региональные бюджеты				
Доходы	27,7	29,5	26,2	–**
Расходы	24,5	28,5	30,1	–
Отклонение	+3,2	+1,0	–3,9	–
Местные бюджеты				
Доходы	21,6	16,5	14,5	–
Расходы	27,5	24,4	24,7	–
Отклонение	–5,9	–7,9	–10,2	–

* По предварительным данным.
** Нет данных.

В целом, по данным за 2001 г., за счет региональных и местных бюджетов покрывается 72% этих расходов, в том числе на образование – 80,4%, на здравоохранение – 87,3%. Таким образом, через территориальные бюджеты практически реализуется, а точнее, из-за финансовой необеспеченности реализуется ныне далеко не в адекватной мере, задача соблюдения большинства государственных социальных гарантий населению.

В результате названных выше тенденций в сфере межбюджетных отношений ***сохраняется и даже нарастает противоречие интересов федерального центра и части субъектов Федерации***. При этом значительный урон в результате недавно предпринятых изменений в налоговом и бюджетном законодательстве понесла большая группа субъектов Федерации, в последние годы вплотную приблизившихся к статусу финансово-бюджетной самодостаточности благодаря своим усилиям по развитию «собственного» экономического и налогового потенциала. Прежде всего требуется восстановить в названной выше группе регионов реальный интерес к дальнейшему наращиванию собственной устойчивой налоговой базы и ее более эффективному использованию.

Одна из наиболее острых финансово-бюджетных проблем в современной России – так называемые ***нефинансируемые мандаты.*** Несмотря на отчетливо выраженные установки на преодоление подобной ситуации (часть практических мер в этом направлении реализовалась уже в середине 2002 г.)[4], решение проблемы во всем ее объеме еще не достигнуто.

Есть проблема определения ***места и роли нормативного подхода к процессам межбюджетного регулирования***. Имеющиеся на сегодня законодательные акты, включая Бюджетный кодекс РФ, формально устанавливают порядок определения финансовой помощи территориальным бюджетам на основе нормативов финансовых затрат. При этом базой для их определения рассматриваются государственные минимальные социальные стандарты. Однако, нет достаточно четкого законодательно установленного определения этих стандартов. Федеральный закон о государственных минимальных социальных стандартах был внесен в Государственную Думу РФ еще в апреле 1997 г., но до сих пор остается «без движения». Поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти различных уровней предусматривался и Концепцией реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг. Правительством РФ утверждены лишь федеральные нормативы стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг.

[4] Замена льгот при получении некоторых общественных услуг денежными доплатами отдельным категориям граждан через соответствующие ведомства.

При определении на формализованной основе финансовой помощи регионам из федерального бюджета (расчет индекса бюджетных расходов) используются запрашиваемые у соответствующих министерств и ведомств расчетные нормы в среднем по отраслям. Сложилась ситуация глубокого разрыва между формальными требованиями законов и реальной бюджетной практикой. Судя по всему, выдвигаемые в последнее время предложения «ведут дело» к замещению так и не реализованной сколько-нибудь полно идеи федеральных норм финансовых затрат разработкой регионами самостоятельно своей нормативной базы бюджетного планирования.

В этой связи особое внимание будет иметь Федеральный закон о государственных минимальных социальных стандартах, проект концепции которых, разработанный Минэкономразвития России, с учетом замечаний и предложений соответствующих министерств и ведомств, находится на завершающей стадии. Эти стандарты рассматриваются в ней ни как минимальные нормы бюджетных расходов в денежном выражении, а как обязательные требования к перечню, объему (в основном в натуральной форме) и качеству общественных услуг, гарантируемых государством за счет бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, страховых взносов, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Что касается социального обслуживания (социальных льгот, пособий, субсидий отдельным категориям граждан), то оно регламентируется соответствующими федеральными законами в денежном выражении.

Надо признать, что «жесткая» модель «социальные стандарты – материальные нормы и нормы бюджетных затрат – фактические объемы финансовой помощи территориальным бюджетам» преимущественно ***относится к совершенно иной системе хозяйствования и управления.*** Точнее, такая модель относится к условиям централизованной плановой экономики, в основе которой лежали, в частности, единые, практически неизменные цены, где система данных норм использовалась на всех уровнях власти для межбюджетного регулирования. Теперь же и в перспективе ориентация на систему норм финансовых затрат может иметь лишь селективное или индикативное значение. Наиболее успешно нормы расходов мо-

гут применяться при распределении на локальном уровне бюджетных средств по отдельным бюджетополучателям.

В целом необходимо констатировать, что дальнейшее реформирование межбюджетных отношений нуждается в интегрирующей идее, каковой может быть только развитие и укрепление принципов российской модели бюджетного федерализма. Однако вопреки формальному названию, Программа ***не содержит исчерпывающего определения понятия «бюджетный федерализм»***, а также основных принципов, выражающих сущность этого понятия и, главное, особенностей их практического «приложения» к специфическим российским условиям. Вот почему, несмотря на формальное утверждение Программы Правительством РФ, вопрос о разработке и нормативно-правовом закреплении рабочих принципов российской модели бюджетного федерализма ***пока остался открытым***.

Сказанное позволяет заключить: совершенствование практики межбюджетного регулирования в нынешних российских условиях требует как последовательного осуществления важнейших принципов бюджетного федерализма, так и развития экономико-правовых основ российского федерализма в целом.

При разработке мер по дальнейшей реализации Программы следует учесть, что целью реформирования межбюджетных отношений было и остается ***создание через налогово-бюджетное законодательство необходимых исходных условий на всей территории страны в предоставлении населению бюджетных услуг в объеме и качестве, не ниже обеспечивающих соблюдение конституционных гарантий и равных возможностей по сбалансированию региональными и местными органами власти своих минимальных бюджетов (не лишая ответственности и заинтересованности их в обеспечении роста собственных доходов, экономном и эффективном расходовании средств) для реализации возложенных на них полномочий***. Необходимой предпосылкой для достижения основной или конечной цели межбюджетных отношений является динамично растущий уровень производства и, соответственно, налогового потенциала на соответствующих территориях. Пути и конкретные меры реализации этой задачи должны быть привязаны к общей специфике социально-экономического развития России и ее регионов в начале нового тысячелетия.

Базовым условием, во многом предопределяющим качество межбюджетного регулирования, является разграничение расходных и доходных полномочий, а также на постоянной основе доходных источников между уровнями бюджетной системы. Существенным недостатком действующего в России бюджетного законодательства (Бюджетный кодекс РФ) является и то, что в нем не разграничены на ***постоянной*** основе ключевые виды доходов между уровнями бюджетной системы. Это объясняется, с одной стороны, незавершенностью процесса разграничения расходных полномочий, а с другой – нестабильностью налогового законодательства, а в последнее время и очевидными тенденциями в сторону усиления централизации налогов как части общей стратегии укрепления позиции федерального центра в единой властно-управленческой вертикали страны. При разграничении налогов по вертикали бюджетной системы не всегда принимается во внимание ***естественная природа, оптимальная «собираемость» и «регулирующая сила» тех или иных налоговых (доходных) инструментов, а также степень их управляемости на том или ином территориальном уровне***, что, как правило, учитывается при решении данной задачи во многих зарубежных странах.

В других случаях, формально правильные принципы распределения доходных источников по уровням бюджетной системы декларируются, но фактически ситуация развивается как раз в обратном направлении. Так, Программа содержит указание на целый ряд критериев, которые следует учитывать при разграничении налоговых полномочий. В этом списке наличествует и критерий ***стабильности***, суть которого состоит в том, что чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию. Однако в действительности ***все происходит как раз наоборот***. Самый финансовоемкий и устойчивый налоговый источник – НДС – федеральный центр забрал себе и резко усилил централизацию такого стабильного налогового источника, как налог на добычу полезных ископаемых по углеводородному сырью. Напротив, налог на прибыль, высокая конъюнктурная подверженность которого подтверждена всей мировой практикой[5], ныне в значительной мере смещен в сторону территориальных бюджетов.

[5] Снижение поступлений от данного налога в 2002 г. и аналогичные тревожные прогнозы на следующий год связаны, однако, преимущественно не с факторами конъюнктурного характера, а с изменениями в порядке начисления данного налога и «таянием» прибыли предприятий под влиянием роста цен и тарифов естественных монополий.

Еще одним базовым условием, во многом предопределяющим качество межбюджетного регулирования, является оптимальное сочетание налоговых и неналоговых (фондовых) механизмов данного регулирования. В настоящее время на практике реализуется идеология формирования системы финансового выравнивания и «пополнения» доходной части территориальных бюджетов через ***замену регулирующих налогов дотационными и иными «фондовыми» формами межбюджетного регулирования***. Например, эта цель достигается за счет увеличения относительной и абсолютной значимости ФФПР. В расчетах по действующей методике распределения ФФПР ***используется множество поправочных коэффициентов***, что серьезно усложняет расчеты и при возможности малейших изменений в их размерах может существенно менять итоговый результат. В условиях высокой степени дотационной зависимости большинства субъектов Федерации эта ситуация ослабляет прогнозные возможности регионов в отношении долговременных показателей их финансовой обеспеченности.

Одновременно наблюдается отставание практической реализации другого, более эффективного пути решения проблемы финансового выравнивания и активизации его стимулирующих функций. Речь идет о том, чтобы по мере поэтапного сокращения непосредственного участия регулирующих налогов в межбюджетном регулировании добиться увеличения доли собственных доходов территориальных бюджетов, включая ***совместные налоги, разделенные на постоянной основе***. Не исключается в принципе сочетание того и другого методов, но приоритетным, направленным на повышение самостоятельности территориальных бюджетов и усиление стимулирующей функции, является все же второй подход. В частности, как неконструктивную можно рассматривать ситуацию, когда ***права субъектов Федерации и муниципальных образований в установлении порядка налогообложения чрезмерно ограничены***. Это также дестимулирует усилия региональных и местных властей по наращиванию собственной налоговой базы.

Для России на данном этапе можно рекомендовать предоставление территориальным органам власти ***ограниченной компетенции в области налогообложения***, в частности, при единообразии налоговой базы устанавливать налоговую надбавку (например, до 3–5 пунктов) на выбор – по налогу на прибыль предприятий и организаций (особенно, с учетом его общего снижения) или по

налогу на доходы физических лиц (опять-таки с учетом действующей достаточно низкой и «плоской» шкалы этого налогового инструмента). При этом территориальные органы власти должны иметь также право самостоятельно определять категории налогоплательщиков, у которых такое дополнительное изъятие доходов не приведет к негативным последствиям. В частности, при единой ставке 13% по налогу на доходы физических лиц повышение ее до 16–18% для определенной категории налогоплательщиков не будет воспринято ими болезненно.

2. ЗАДАЧИ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время целесообразно сосредоточиться на дальнейшей аргументации положения о том, что только реформированием механизма трансфертов, да и всей системы фондов финансовой помощи и компенсаций субъектам Федерации, реализовать необходимый баланс выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетного регулирования не удастся. Это касается и положения о том, что движение к модели «один налог – один бюджет» может обеспечиваться только ***путем поэтапного вытеснения регулирующих налогов собственными доходами территориальных бюджетов***, включая крупные совместные налоги, разделяемые на постоянной основе, а не путем увеличения дотационных вливаний в территориальные бюджеты. В этом смысле принципиальное значение следует придать тщательной проработке перечня региональных и местных налогов и сборов. При решении данной проблемы необходимо активно обратиться к зарубежному опыту формирования налоговой базы территориальных бюджетов.

Столь же целесообразно проработать вопрос о том, что в системе финансовой помощи субъектам Федерации со стороны федерального центра, а на внутрирегиональном уровне – финансовой помощи муниципальным образованиям должна быть резко усилена ***функция целеполагания***, причем имеется в виду фиксация целей как текущего, так и долговременного характера. Последняя модель, возможно, может в известном смысле сочетаться с огра-

ничением периода предоставления помощи отдельным категориям субъектов Федерации и муниципальных образований, для которых есть реальная перспектива их перехода в статус финансово самодостаточных. Далеко не лишним будет предложить и – в рамках предстоящих мер по доработке Бюджетного кодекса РФ – законодательно закрепить смысл и систему целей политики ***«финансового выравнивания»***. Такая политика не может, конечно, пройти мимо удовлетворения текущих нужд дотационных регионов («текущее или социальное выравнивание»), но в долгосрочном плане должна «работать» в не меньшей мере и как политика реального «экономического выравнивания». В противном случае, финансовое выравнивание перерождается как механизм регресса и консервируется как бесконечная самовоспроизводящаяся система, не имеющая никакой экономической перспективы, в том числе и с точки зрения стабилизации России как государства федеративного типа.

Спорным представляются предложения о том, чтобы фонды межбюджетного регулирования, а также основные положения по их формированию и распределению между субъектами Федерации закреплялись в Бюджетном кодексе РФ с последующей их детализацией в многочисленных нормативных актах Правительства РФ. Полагаем, что Бюджетный кодекс должен содержать лишь основополагающие принципы и наиболее общие цели финансового выравнивания. Остальные детали (в том числе действующие на данный момент фонды финансовой поддержки регионов, особенности их формирования и расходования с учетом специфики условий и задач данного периода и пр.) можно было бы как вариант включить – подобно опыту ФРГ – в ***единый Федеральный закон «О финансовом выравнивании»***.

В этом «срочном», т.е. ограниченном по времени действия законе целесообразно отразить в первую очередь именно те цели и формы (инструменты) оказания такой помощи, которые наиболее целесообразны на ближайшее время, скажем, по нашим условиям – 5–7 лет. Закон должен зафиксировать, что описанная в нем система федеральной поддержки субъектов Федерации имеет определенные сроки и цели, обладающие достаточной «устойчивостью» и не зависящие от тех или иных нюансов прохождения федерального бюджета на каждый год. При этом данный единый закон должен устанавливать, что для методов распределения федеральных трансфертов, в частности, из ФФПР, ***обеспечивается стабильность не менее чем на 5 лет***. О целесообразности такого подхода свидетельствует и зарубежный опыт.

Стабильности установленного разграничения налогов по уровням бюджетной системы и нормативов отчислений от регулирующих налогов на долговременной основе (3–5 лет) способствовало бы введение механизма ***«отрицательных трансфертов»*** для регионов (территорий), располагающих чрезмерно высоким уровнем бюджетной обеспеченности, не являющимся результатом «местной инициативы». Для этого, в частности, следует использовать некоторые элементы опыта финансового выравнивания в Германии. Но используемые в этой стране «планки» изъятий, а также их пропорции (по показателям душевой обеспеченности бюджетными доходами) должны быть существенно адаптированы к российским условиям.

3. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Мировой опыт показывает, что принципы бюджетного федерализма с той или иной мерой преобладания могут быть реализованы в рамках различных моделей бюджетного федерализма. Так, в ***США*** используется ***децентрализованная модель бюджетного федерализма,*** когда каждый уровень власти имеет свои «непересекающиеся» налоги, приоритет отдается высокой степени автономии и налоговой самостоятельности региональных и местных властей, «конкуренции» между штатами, объем перераспределяемых средств между бюджетами разных уровней относительно невелик. В ***Германии*** применяется ***кооперативная (или кооперационная) модель бюджетного федерализма***. Для нее характерны:

- активная политика федерального центра по вертикальному и горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она существенно отстает от минимально необходимого уровня;
- существенное ограничение самостоятельности региональных властей в области налогообложения;

• относительно высокая степень централизации бюджетных средств, перераспределяемых через федеральный бюджет в целях межбюджетного регулирования.

В принципе считается, что децентрализованная модель бюджетного федерализма наиболее эффективна. Но нельзя волевым образом внедрить такую модель в любом федеративном государстве без учета соответствующих объективных условий для ее реализации. В частности, децентрализованная модель бюджетного федерализма неприемлема, когда широкая налоговая и бюджетная конкуренция между экономически очень «разновесными» субъектами федерации может спровоцировать развитие сепаратизма, чреватого угрозой для сохранения федерации как единого государства. ***Сложившиеся в России объективные условия диктуют возможности для развития «кооперативной» модели федеративных отношений в бюджетной сфере в комбинации с постепенным, все в большей степени использованием некоторых элементов децентрализованной модели бюджетного федерализма.***

Осуществление актуальных задач в области межбюджетного регулирования и укрепления принципов бюджетного федерализма, прежде всего, требует уточнения действующих ***налоговых полномочий*** федерального центра и нижестоящих органов власти. В настоящее время в России, как и в ***Германии***, налоговое законодательство страны практически полностью находится в компетенции федерального центра. Опыт Германии одновременно свидетельствует, что эта централизация налоговых полномочий может осуществляться без урона для доходов территориальных бюджетов, в том числе и за счет использования крупных совместных налогов, распределяемых по всей вертикали бюджетной системы страны.

Зарубежный опыт (***США, Канада, Германия, Австрия, Австралия, Индия***) свидетельствует, что в федеральный бюджет этих стран полностью или в преимущественной мере направляются: налог на доходы физических лиц, налог на доход (прибыль) корпораций, акцизы на нефть, табак, алкогольную продукцию (на соответствующие товары), НДС, таможенные пошлины и некоторые другие виды налоговых поступлений. Однако в отличие от России, нигде не централизуют на федеральном уровне часть земельного налога, а также налога на игорный бизнес.

Кроме того, в ряде стран наряду с ***раздельными*** налогами, каждый из которых направляется только в бюджет того или иного уровня, применяются ***«совместные» («общие»)*** налоги, которые

в той или иной части (в процентных долях или по разделенным налоговым ставкам) участвуют в формировании доходов бюджетов разных уровней. Причем, чаще такое их разграничение устанавливается на постоянной (без определения срока) основе. Имеется также практика распределения («расщепления») совместных налогов по уровням бюджетной системы на временной (на конкретный срок) основе.

Например, в ***Канаде*** к совместным налогам, разграниченным между уровнями бюджетной системы на постоянной основе, относятся: налог на доходы физических лиц, налог на доход корпораций, налог на товары и услуги (аналог НДС), акцизы, импортные пошлины, отчисления на социальное страхование. В то же время в ***Австрии*** более десяти видов налогов, включая налог на доходы физических лиц, НДС, налог на нефть, налог на алкогольную продукцию распределяются (в процентных долях) между бюджетами разных уровней на временной основе (на 5 лет). Причем, большинство из названных выше налогов перечисляется во все три уровня бюджетной системы.

В отдельных случаях распределение (перераспределение) налога между федеральным бюджетом и бюджетами регионов осуществляется ***после предварительной централизации на федеральном уровне*** всей массы его, состоящей из поступлений со всех территорий. Лишь затем данный налог перераспределяется по формуле между регионами. Это позволяет осуществлять выравнивающую функцию даже тогда, когда имеется резкая неравномерность в разрезе регионов с точки зрения наличия потенциала налога, используемого для межбюджетного регулирования. В то же время в этом случае заметно снижается заинтересованность территориальных органов власти в наращивании налогового потенциала, своевременном и полном поступлении этого налога на подведомственной территории. Предполагается, что недобор его на данной территории будет восполнен за счет других территорий, а предусмотренная доля налога в любом случае поступит в соответствующий территориальный бюджет полностью.

Такая практика имеется в ***Германии*** по налогу на добавленную стоимость (НДС). Пропорции ***распределения общей массы его между федеральным бюджетом и бюджетами земель устанавливаются на относительно длительный период***. Но предусматриваемая к распределению между землями часть НДС предварительно централизуется вне федерального бюджета. Годовое регулирование в разрезе земель проводится (в пределах 75%) по нор-

мативу, определяемому в расчете на одного жителя в среднем по всем землям, исходя из фактически поступивших средств этого налога и численности населения каждой земли. Выравнивание на этом этапе происходит ***в пределах 95% среднедушевого налогового дохода всех земель***, если душевой налоговый доход земли меньше такого уровня. Это является основанием для перераспределения налоговых доходов между землями для целей финансового выравнивания, но не через федеральный бюджет, а через Министерство финансов Германии, которое в данном случае выполняет роль «клирингового центра».

В настоящее время в ФРГ все более не рассматривается как целесообразная ситуация, когда территориальные (земельные и местные) органы власти крайне ограничены в области налоговых полномочий. Например, Научный Совет при Минфине ФРГ в связи с подготавливаемой в этой стране реформой по межбюджетным отношениям, реализация которой начнется с 2005 г., предлагает предоставить федерации и землям ***право вводить надбавки к ставкам подоходного налога и налога на прибыль предприятий.*** Для заинтересованности региональных и местных властей в росте налогового потенциала на подведомственной территории доходы от указанных надбавок, а также дополнительные доходы в связи с изменением ставок по разделяемым налогам не должны включаться в действующую в Германии систему «финансового выравнивания». Такая некоторая налоговая автономия земель имела бы преимущество в смысле увеличения их возможностей финансового маневрирования в области доходов. При этом федерация и земли сами решают, какие расходы считать необходимыми. Значение НДС.в распределении доходов снизилось бы. В то же время ***доли федерации и земель в НДС могли бы устанавливаться на долгосрочной основе*** в предполагаемом в Германии законе о критериях.

В этой связи может представлять интерес и опыт ***Канады***, когда федеральное правительство снижает федеральные ставки по налогам и одновременно предоставляет провинциям право повышать свои ставки по этим налогам на аналогичную величину. Там это называют «налоговым трансфертом». Такой трансферт появился в 1997 г., когда федеральное правительство передало в провинциальные бюджеты 13,5 процентных пунктов федеральной ставки подоходного налога с физических лиц и 1% федеральной ставки по налогу на доход корпораций. Эти дополнительные средства были направлены на поддержку здравоохранения и высшего образования.

Принципиально важно и то, что в ***Германии*** процедура финансового выравнивания ***не допускает избыточной нагрузки только на одну систему трансфертов.*** Специфические потребности субъектов федерации рассматриваются и реализуются в рамках ***отдельных, в частности, целевых программ трансфертов и поэтому легче учитываются.*** Видимо, по мере совершенствования информационной базы и повышения прозрачности бюджетов, отчетов об их исполнении, достижения стабильности налогового и бюджетного законодательства целесообразен процесс упрощения расчетов. ***Простота счета также может рассматриваться как условие его прозрачности и объективности.***

Следует также более пристально присмотреться к зарубежному опыту в практическом решении такой проблемы, как введение особых режимов бюджетных отношений по отдельным субъектам Федерации и муниципальным образованиям. На три условия введения таких режимов указывает, в частности, Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 года. В этой связи следует продолжить изучение опыта Германии, где система таких особых статусов уже практически используется как в отношении земель (Саар, Бремен), так и в отношении отдельных муниципальных образований (особенно, в Восточных землях Германии).

Зарубежный опыт свидетельствует также об ограниченных рамках использования нормативов финансовых затрат для межбюджетного регулирования. В частности, в Германии такие нормы не используются. В России имеется практика разработки норм расходов в ряде субъектов Федерации для целей межбюджетного регулирования на внутрирегиональном уровне, но и здесь не удается избежать проблем, аналогичных возникающим на федеральном уровне. Используемые на этом уровне и запрашиваемые Минфином России у соответствующих министерств и ведомств расчетные нормы для определения индивидуальных по регионам индексов бюджетных расходов (ИБР) нельзя считать достаточно обоснованными, так как в основе их, как правило, сложившиеся средние уровни расходов за ряд лет. Однако то, что их применяют не для прогнозирования расчетного дефицита бюджета, а для определения по формулам относительных показателей с целью выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, где уровень ее ниже среднего по всем регионам, минимизирует влияние несовершенства указанных норм.

Л. И. Данилькевич

ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СВЕТЕ ПОСЛЕДНИХ РЕШЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Налоговый федерализм, предполагающий закрепление налоговых поступлений в различные уровни бюджетов – федеральный, региональные и местные бюджеты, регламентируется рядом законодательных нормативных актов, в том числе Конституцией Российской Федерации, Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации, а также рядом нормативных актов, принятых Правительством Российской Федерации. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 утверждена Концепция реформирования межбюджетных отношений Российской Федерации в 1999–2001 гг., которой предусмотрено законодательное разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 была утверждена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

В 2001–2002 гг. Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 741 создана Комиссия при Президенте Российской Федерации для подготовки предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которой была разработана Концепция разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений. Комиссия пришла к выводу о необходимости проведения радикального реформирования сложившейся системы межбюджетных отношений, в том числе закрепления на долгосрочной основе за каждым уровнем бюджетной системы собственных доходных источников для расширения налоговой самостоятельности региональных и местных органов власти.

Вместе с тем в настоящее время доходные источники каждого из уровней бюджетов формируются в соответствии с нормами Бюджетного и Налогового кодексов, которыми определена принадлежность каждого из существующего в Российской Федерации налога или сбора к федеральному, региональному или местному. Кроме того, в части первой Налогового кодекса Российской Федерации имеется перечень федеральных, региональных и местных налогов, который является закрытым, что означает невозможность для органов власти любого уровня ввести новый или отменить действующий налог без внесения изменений и уточнений в законодательство Российской Федерации по налогам и сборам.

Таким образом, предложения по изменению статуса налога или сбора или перераспределению доходов от этого источника между различными бюджетами могут быть реализованы только путем внесения изменений в бюджетное и налоговое законодательство.

Необходимость внесения ряда коренных уточнений в законодательство вполне очевидна, поскольку, несмотря на все принимаемые на протяжении более десяти лет решения и вырабатываемые концепции и рекомендации, проблема низкого удельного веса собственных источников территориальных и местных бюджетов остается нерешенной.

Особенно остро встал вопрос в последние годы после принятия решения об отмене дорожных налогов, значительная доля которых являлась источником формирования доходов бюджетов территорий. При формировании федерального бюджета на 2003 г. проблемой, вызвавшей наиболее ожесточенные споры, стал вопрос о компенсации потерь региональных бюджетов, связанных с отменой с 1 января 2003 г. налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств.

В бюджете 2003 г. такие потери частично компенсированы. Например, в компенсацию потерь регионов в этом году предусмотрено направление вводимого с 1 января 2003 г. транспортного налога. Кроме этого, в 2003 г. на покрытие выпадающих доходов будут направлены средства в размере 60% доходов от взимания акцизов на нефтепродукты (бензин, дизельное топливо и автомобильные масла), в том числе в размере 50% целевым назначением на дорожное строительство и содержание автомобильных дорог. При этом предусмотрено изменение порядка уплаты

акциза на нефтепродукты – преимущественная уплата на стадии розничной (оптовой) реализации, сами же акцизы проиндексированы против 2002 г. на 45%.

Предусмотрена передача в бюджеты субъектов Российской Федерации части земельного налога и арендной платы за землю (ранее централизуемых в федеральном бюджете), с одновременной индексацией последних в 1,8 раза.

Кроме этого, с учетом задолженности по налогу на пользователей автомобильных дорог, а также задолженности по уплате штрафных санкций и пени поступления в счет погашения этой задолженности предусмотрены в доходах консолидированного бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вопросы пополнения доходов региональных и местных бюджетов будут рассматриваться при работе над проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2004 г. В этом направлении в плане перспективы предусматривается разработка и принятие в течение 2003 г. пакета законодательных актов, регулирующих имущественные налоги, таких как земельный налог, налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и налог на наследование или дарение.

При этом предполагается налог на имущество организации и налог на наследование или дарение установить региональными налогами, а налог на имущество физических лиц и земельный налог – местными налогами. Принятие таких решений позволит укрепить доходную базу местных и региональных бюджетов. Однако в реализации таких подходов имеются свои трудности, поскольку бытует мнение, что налог на имущество организаций должен быть исключительно местным налогом, что с нашей точки зрения нецелесообразно и, в первую очередь, из-за разницы в имущественной базе различных территорий: в случае установления этого налога местным, доходы от этого налога надо будет перераспределять, изымая излишки у одних и передавая другим, что трудоемко и малоэффективно.

В феврале 2003 г. Министерством финансов Российской Федерации совместно с Минэкономразвития России и МНС России были разработаны и внесены на рассмотрение Правительства Российской Федерации проекты федеральных законов «О налоге на имущество юридических лиц», «О налоге на имущество физических лиц», «О налоге на землю», «О налоге на наследование или дарение», после принятия которых пополнится новыми главами часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации.

Предусмотренные в указанных законопроектах уточнения порядка налогообложения имущества юридических и физических лиц позволяют реально увеличить поступления в доходы территориальных и местных бюджетов. Так, в соответствии с проектом федерального закона «О налоге на имущество юридических лиц» значительно сокращается перечень исключений из налогообложения, который распространяется на весьма ограниченный круг имущества организаций, например, религиозных организаций, а также организаций, где предусмотрена военная или приравненная к ней служба, и некоторых других.

По нашему мнению, в направлении увеличения доходной базы региональных и местных бюджетов должны быть сделаны усилия, в первую очередь, по сокращению или ликвидации внутренних офшорных зон в Российской Федерации для того, чтобы организации, особенно в нефтяном и ряде других прибыльных секторов, не были заинтересованы регистрироваться не по месту своего фактического нахождения и производства, а по месту создаваемой ими какой-либо конторы, или же посреднической фирмы, через которую осуществляется движение финансовых документов, поскольку в настоящее время многие территории теряют налоговые доходы по причине того, что прибыльные организации в ряде случаев регистрируются и становятся на учет в налоговых органах, расположенных в офшорных зонах, таких как Калмыкия, Эвенкия, Республика Горный Алтай, г. Углич и др.

В результате таких действий территории, на которых действительно существуют и функционируют такие организации, налогов не получают. В это же время, в результате установленного в офшорной зоне льготного налогообложения, организации уплачивают весьма незначительные налоги, достаточные для существования этой зоны, но наносящие урон всем остальным территориям. Задача на перспективу – ликвидировать такие зоны для того, чтобы во всех регионах и муниципалитетах были созданы равные условия для получения доходов и создания собственной доходной бюджетной базы.

В последнее время значительные усилия были направлены на ликвидацию как можно большего числа налоговых льгот, содержащихся в самом законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах, что также должно привести к выравниванию налоговых условий для различных территорий России.

Ярким примером в этом направлении являются решения по ликвидации налоговых льгот по налогу на прибыль. Например, с вступлением в действие Главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций» были практически отменены все имевшие место налоговые льготы по налогу на прибыль, в том числе и льгота по прибыли, направляемой на капитальные вложения.

Вместе с тем анализ отчетности МНС России показал, что ряд территорий, например, Мордовия, Калмыкия, Чукотка, за 6 мес. 2002 г. предоставили весьма существенные льготы по налогу на прибыль, в результате в бюджеты этих территорий недопоступили значительные суммы налогов. Причина такого явления в том, что в указанных субъектах продолжают применяться льготы по налогу на прибыль, предоставленные ранее принятия соответствующей главы Налогового кодекса в соответствии с действовавшим ранее Законом Российской Федерации «О налоге на прибыль (доход) организаций», в отношении отдельных категорий налогоплательщиков, реализующих инвестиционные проекты в соответствии с договорами об осуществлении инвестиционной деятельности, заключенными законодательными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, срок которых не истек.

В результате действия указанной льготы в различных субъектах Российской Федерации только за первое полугодие 2002 г. недополучено 16,8 млрд руб. налога на прибыль. При этом следует иметь в виду, что большинство из субъектов Российской федерации, предоставивших такую налоговую льготу, получают финансовую помощь и бюджетные ссуды из федерального бюджета, причем в достаточно значительных суммах.

До настоящего времени действует ряд других налоговых льгот по налогу на прибыль, например, льгота по освобождению малых предприятий производственного сектора от уплаты налога на прибыль в первые два года их работы и снижения налоговой ставки в следующие два года, если срок действия этой льготы не истек по состоянию на 1 января 2002 г. В ближайшее время предполагается внести предложения по изменению и уточнению налогов законодательства Российской Федерации в части сокращения срока действия таких налоговых льгот.

Существуют также проблемы, связанные с отменой налога с продаж, который должен быть отменен с 1 января 2004 г. Вместе с тем имеются предложения о сохранении этого налога, достаточно устойчиво пополняющего доходы региональных и местных бюджетов. Сторонники оставления налога с продаж вместо этого предлагают снизить ставку налога с оборота уже с 2004 г. Основной аргумент, который при этом приводится, – невозможность регионов компенсировать выпадающие суммы доходов в связи с отменой налога с продаж. В 2003 г. по расчетам Минфина России налог с продаж должен составить около 100 млрд руб. По мнению основных экономических ведомств, таких как Минфин России и Минэкономразвития России, налог с продаж следует все-таки отменить, поскольку он в значительной мере дублирует налог на добавленную стоимость.

В 2002 г. были приняты главы Налогового кодекса, устанавливающие федеральные налоговые режимы.

Предполагаемое в результате этого развитие малого и среднего предпринимательства должно также принести региональным и местным бюджетам дополнительные доходы.

Имеются также предложения по передаче части налога на добавленную стоимость в региональные и местные бюджеты путем установления в федеральном законе о бюджете на соответствующий год какой-либо твердой ставки его зачисления в бюджеты нижестоящего уровня. По нашему мнению, это нецелесообразно, поскольку налогооблагаемая база у всех территорий различна, и для одних регионов доходов от НДС по закрепленной ставке будет много, а для других – мало, в то время как сейчас, централизуя налог на добавленную стоимость в федеральном бюджете, федеральный центр за счет НДС может достаточно эффективно выравнивать доходы бюджетов территорий.

А.Г. Игудин

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В РОССИИ СОВМЕСТНЫХ НАЛОГОВ ДЛЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Межбюджетные отношения можно рассматривать как взаимоотношения между органами власти, преимущественно разных уровней, по поводу разграничения на постоянной (без определения срока) и распределения на временной, не менее чем на очередной финансовый год, основе расходных и доходных полномочий и соответствующих им расходов и доходных источников, а также перераспределения средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах.

Образно говоря, их можно представить в виде двух блоков, первый из которых является фундаментом построения таких отношений. Это разграничение на постоянной основе расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходов и доходных источников. В то же время ни в одной стране, тем более России, где имеются особенно большие различия между территориальными образованиями по объективным причинам, невозможно только путем разграничения на постоянной основе расходов и доходов решить проблему создания исходных возможностей для балансирования органами власти на каждом уровне минимально необходимых бюджетов. Поэтому наряду с фундаментом построения межбюджетных отношений его вторым блоком, как бы надстройкой, является *межбюджетное регулирование*, осуществляемое в дополнение к указанному разграничению. Другими словами, то, что не удалось достигнуть на постоянной основе, приходится регулировать путем принятия решений, действие которых ограничивается определенным сроком. В свою очередь второй блок состоит из двух подблоков. Первый представляет собой распределение между бюджетами разных уровней соответствующих налогов по временным, утверждаемым вышестоящим

законодательным (представительным) органом власти, нормативам отчислений (в процентах) от общей суммы поступлений каждого из них на данной территории в бюджетную систему. Такие налоги в России называют «*регулирующими*». В Бюджетном кодексе РФ они определены как «федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов».

Вторым подблоком такого межбюджетного регулирования является перераспределение средств через вышестоящие бюджеты в разных формах (дотации, субвенции, субсидии, взаимные расчеты).

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации состоят из *собственных доходов*, т.е. закрепленных за региональными и местными бюджетами полностью или частично на постоянной (без определения срока) основе, как это предусмотрено Бюджетным кодексом, из *отчислений от регулирующих налогов* и из *безвозмездных перечислений из федерального бюджета* в разных формах.

Собственные доходы представляют собой «*раздельные*», как их называют на Западе, налоги, т.е. полностью перечисляемые в один или другой уровень бюджетной системы, или разделяемые между ними на постоянной основе процентными долями или разделенными налоговыми ставками, а также неналоговые доходы, закрепляемые на постоянной основе.

Поступления от регулирующих налогов называют и доходами от уплаты этих налогов, исходя из того, что изменился порядок расчетов их зачисления: они вносятся в бюджетную систему через органы федерального казначейства, которые перечисляют доходы от них в бюджеты разных уровней, что не меняет сути данных налогов.

В качестве «*совместных*» или «*общих*», что также соответствует западной терминологии, налогов, одновременно участвующих в доходах бюджетов разных уровней, выступают два типа налогов. Одни из них разделяются по уровням бюджетной системы в процентных долях или по разделенным налоговым ставкам, устанавливаемым на постоянной основе, а другие – по нормативам отчислений (в процентах) на временной основе.

К первым принадлежат, например, налог на имущество предприятий и организаций, разделяемый федеральным налоговым законодательством между местным и региональным бюджетами равными долями (50 и 50%), налог с продаж, также разделяемый между этими бюджетами в соотношении 60 и 40%, и некоторые другие. Эти налоги не рассматриваются как регулирующие, назначение которых – участвовать в межбюджетном регулировании в заранее ограниченном на год или на ряд лет периоде в дополнение к разграничению (на постоянной основе) налогов полностью или частично между уровнями бюджетной системы.

В некоторых случаях разделяется (также без определения срока) не общая сумма налога, а его ставка. Так, в 2001 г. ставка налога на прибыль предприятий и организаций была 30% и, согласно федеральному налоговому законодательству, она делилась между федеральным (11%) и территориальными (включая региональный и местные) бюджетами, т.е. консолидированным бюджетом субъекта Федерации (19%). Из 19% в качестве обязательной для местных бюджетов была установлена ставка 5% (14% ставки не были разграничены на постоянной основе между региональным и местным бюджетами). В 2002 г. общая ставка этого налога была снижена до 24%, в том числе федеральному бюджету – 7,5% и региону – 16,5%, из которых муниципальному образованию установлено на постоянной основе 2% (14,5% не разграничены на постоянной основе между региональным и местными бюджетами).

В качестве регулирующих на федеральном уровне установлены следующие налоги и нормативы. *Налог на доходы физических лиц*, размеры нормативов отчислений для него на 2001 и 2002 гг. были 99 и 100%. По *налогу на прибыль* предприятий и организаций, исходя из указанных выше общих размеров ставок для регионов, они были 14% (2001 г.) и 14,5% (2002 г.). Это значит, что расчетные нормативы от общей суммы собранного на соответствующей территории налога для распределения его между региональным и местными бюджетами сложились – 46,67% – в 2001 г. и 60,42% – в 2002 г., или, другими словами, в пределах суммы, определяемой частью налоговой ставки для региона, без учета части налога, зачисляемой в местный бюджет по ставке, установленной на постоянной основе. Как видим, по этому налогу ставка разграничена на постоянной основе между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации, в том числе местными бюджетами. Но на федеральном уровне не

закреплена часть этой ставки за региональными бюджетами, и субъект Федерации должен в законодательном порядке распределить эту часть налога через временные нормативы между региональным и местными бюджетами. Так как ставка налога не разграничена между всеми уровнями бюджетной системы, данный налог остается регулирующим. По *акцизам* на товары отечественного производства, за исключением зачисляемых в федеральный бюджет, нормативы отчислений регионам утверждены в размере 100%, а по *акцизам* на спирт этиловый из пищевого сырья, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории Российской Федерации, – 50%. Эти нормативы в течение ряда лет оставались стабильными.

Совместные налоги, разделенные на постоянной основе, имеют даже преимущество против раздельных налогов в части реализации стимулирующей функции межбюджетных отношений. Ведь чтобы получить свою долю, органы власти на местах заинтересованы в увеличении общего объема налога, поступающего на подведомственной территории в бюджетную систему, включая и вышестоящие бюджеты. Это же относится и к регулирующим налогам как части совместных налогов. Есть еще причина, которая диктует приоритет сочетания раздельных и совместных налогов. В налоговой системе России только некоторые налоги относятся к «крупным», широко распространенным на территории страны. Это НДС, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, соответствующие акцизы. Все они не являются равноценными между собой, и закрепление тех или иных из них за тем или иным уровнем бюджетной системы может привести к большим перекосам в бюджетной обеспеченности территориальных бюджетов. Вместе с тем, когда налог разграничен по вертикали бюджетной системы, его плюсы и минусы в равной степени относятся к каждому из этих уровней.

В качестве регулирующих могут быть и другие совместные налоги, включая перечисленные выше налог на имущество предприятий и налог с продаж. Это происходит в том случае, если сверх установленного федеральным налоговым законодательством для местных бюджетов на постоянной основе уровня их процентных долей или налоговых ставок субъектами Федерации законодательно утверждаются на очередной финансовый год или на ряд лет нормативы отчислений в эти бюджеты. Например, в Иркутской области по налогу на имущество предприятий на 2001

и 2002 гг. из 37 муниципальных образований по 25 сверх установленной федеральным налоговым законодательством постоянной процентной доли (50%) субъектом Федерации утверждены нормативы отчислений в размере 50% (всего 100%), а одному муниципальному образованию – 25% (всего 75%). Аналогичный подход в данной области к распределению налога с продаж. Сверх постоянной процентной доли (60%) на эти годы утверждены нормативы отчислений в местные бюджеты по 22 муниципальным образованиям в размере 40%. Нормативы отчислений в местные бюджеты сверх их постоянных процентных долей утверждены также Республикой Башкортостан и некоторыми другими субъектами Федерации.

Наряду с этим, есть регионы, где не делают различия между постоянными процентными долями и нормативами отчислений от регулирующих налогов на временной основе. В этих случаях и поступления по постоянным процентным долям относили к отчислениям от регулирующих налогов, занижая тем самым оценку уровня собственных (закрепленных) доходов местных бюджетов. Имеются факты, когда органы власти субъектов Федерации неправомерно снижали постоянную процентную долю для местных бюджетов, закрепленную за ними федеральным налоговым законодательством, а органы федерального казначейства на это не реагировали. Так, в 2001 г. Кабардино-Балкарская Республика снизила 50%-ную долю налога на имущество предприятий девяти местным бюджетам, установив ее в пределах от 49% (Урванский район) до 3% (Черекский район), соответственно незаконно изъяв часть этого налога в республиканский бюджет для последующего перераспределения. В то же время в этой республике по налогу с продаж часть его, закрепленную за местными бюджетами на постоянной основе (60%), отнесли к отчислениям от регулирующих налогов, тем самым, занизив уровень своих собственных (закрепленных) доходов. Такие примеры имели место и по некоторым другим регионам. Республика Карелия снизила процентную долю налога на имущество предприятий четырем местным бюджетам, установив ее от 46% (г. Сортавала) до 49% (Беломорский и Калевальский районы). А налог с продаж, разделенный федеральным налоговым законодательством на постоянной основе, был отнесен к регулирующим налогам, тем самым была занижена доля собственных доходов. В Ставропольском крае снижена доля налога на имущество предприятий трем местным

бюджетам (городам Георгиевску и Кисловодску соответственно до 48 и 45% и селу Дивное до 5%). И здесь налог с продаж в пределах 60% был отнесен к регулирующим налогам. В Тамбовской области в нарушение налогового законодательства по налогу на прибыль постоянная доля ставки муниципальных образований в 2001 г. – 5% была снижена: до 2% – Жердевскому району, до 3,3% – Тамбовскому району и до 3% – г. Мичуринску.

По итогам 2001 г. в консолидированных бюджетах субъектов Федерации соотношение собственных и регулирующих доходов, которые можно, образно говоря, рассматривать как два сообщающихся сосуда, составило 51,21 и 48,79%. Сказалась полная централизация НДС в федеральном бюджете. В 2000 г. такое соотношение было 49,3 и 50,7%. В принципе это означает, что в целом у регионов есть налоговый потенциал, позволяющий реализовать задачу, поставленную Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., о поэтапном замещении регулирующих налогов собственными (закрепленными) доходами. В первую очередь можно было бы обеспечить преобладание последних, но не за счет замены регулирующих налогов дотациями. Однако на практике наблюдается тенденция, когда снижение нормативов отчислений от регулирующих налогов или полная их отмена восполняется регионам не увеличением доли собственных (закрепленных) доходов, а дотационными формами межбюджетного регулирования. Это касается, как уже сказано выше, и централизации НДС в федеральный бюджет.

При таком подходе предпочтение отдается *выравнивающей* функции межбюджетных отношений, в то время как требуется сочетание *выравнивающей* и *стимулирующей* функций.

Большинство субъектов Федерации (Калужская, Архангельская, Белгородская, Иркутская, Костромская, Мурманская, Оренбургская области и др.) в 2001 г. использовали сочетание единых нормативов по одним видам регулирующих налогов для всех муниципальных образований и дифференцированных по другим их видам. При этом применялись групповые и индивидуальные нормативы. Так, в Калужской области на 2001 г. единые нормативы для всех муниципальных образований установлены по акцизам (100%) – 10% и акцизам (50%) – 2,5%. Дифференцированные нормативы, с использованием групповых, определены по налогу на доходы физических лиц 22 районам и двум городам – по 72%, а двум другим городам – по 76%. По налогу на прибыль

22 районам и трем городам предусмотрена ставка в размере, установленном для регионов, – 19%, включая 5%, закрепленных за местными бюджетами, хотя сверх этого минимума в указанном случае полагалось утвердить не ставку, а норматив отчислений – 46,67%. Одному городу (Калуге) установлена индивидуальная ставка – 15%. Из нее 5% относятся к закрепленным, т.е. собственным доходам, а в счет 10% полагалось утвердить норматив отчислений – 33,33%.

В 2001 г. в Республике Башкортостан акцизы полностью предусматривались к зачислению в республиканский бюджет. Также в региональный бюджет предусматривались акцизы (100%) в ряде других субъектов Федерации, например, в Республике Ингушетия, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе. А по остальным регулирующим налогам в этих регионах единые нормативы по одним из них сочетались с дифференцированными нормативами (групповыми и индивидуальными) по другим.

Некоторые субъекты Федерации применяли единые нормативы по всем регулирующим налогам. На 2001 и 2002 гг. это было по Республике Бурятия, Владимирской и Камчатской областям, Ханты-Мансийскому автономному округу и некоторым другим.

Такие нормативы по *налогу на доходы физических лиц* были, например, в Республике Бурятия – 49,5% (2001 г.) и 50% (2002 г.); во Владимирской области – 67,5% (2001 и 2002 гг.); в Ханты-Мансийском автономном округе – 59,4% (2001 г.) и 60% (2002 г.). По *налогу на прибыль* в Республике Бурятия в 2001 г. из части ставки для региона 19% местным бюджетам оставлена обязательная для них ставка 5%, а ставка 14% (вместо соответствующего ей норматива отчислений 46,67%) полностью была предусмотрена республиканскому бюджету. На 2002 г. в этой республике единые нормативы – по 8,33% установлены всем муниципальным образованиям и 60,42% – республиканскому бюджету. Ставка этого налога для региона (16,5%) без учета 2%, закрепляемых в обязательном порядке за местными бюджетами, составляла 14,5%. Во Владимирской области на 2001 г. всем местным бюджетам сверх закрепленной за ними ставки 5% установлены еще 5,3%, в то время как при общей ставке этого налога 30% следовало установить норматив 17,67% и на 2002 г. – 22,08%. В Ханты-Мансийском автономном округе на 2001 г. всем местным бюджетам сверх закрепленной за ними ставки 5% установлены еще 2,6%, в то время

как следовало установить нормативы по 8,67%, а на 2002 г. в качестве ставки предусмотрены все 14,5%, чему соответствует норматив 60,42%, в окружной бюджет. *Акцизы (100%)* по Республике Бурятия и Владимирской области на 2001 г. и 2002 гг. полностью предусмотрены в региональный бюджет, а по Ханты-Мансийскому автономному округу в размере 10% – местным бюджетам и 90% – в окружной бюджет. По *акцизам (50%)* в Республике Бурятия и Ханты-Мансийском автономном округе на 2001 и 2002 гг. нормативы предусмотрены в размере 5% местным бюджетам и 45% в региональный бюджет. По Владимирской области акцизы в нарушение действующего законодательства на 2001 г. разграничены между местными и областным бюджетами по видам подакцизных товаров (контингенты соответственно 160 366 и 163 976 тыс. руб.), установив тем и другим нормативы по 50%. На 2002 г. в этой области для всех таких товаров предусмотрены нормативы отчислений в указанные бюджеты по 25%.

Таким образом, во многих субъектах Российской Федерации нет единого понимания того, что отличает регулирующие налоги от тех совместных налогов, которые разделяются между уровнями бюджетной системы на постоянной основе в твердых процентных долях или через разделенные налоговые ставки. Нет также ясности в вопросе о том, что при установлении части ставки региону по налогу на прибыль распределение этого налога на временной основе внутри субъекта Федерации между региональным и местными бюджетами должно производиться не по налоговым ставкам (если это не предусмотрено федеральным налоговым законодательством), а по нормативам отчислений за пределами той части налога, которая соответствует ставке, закрепленной за местными бюджетами.

В некоторых регионах наблюдались факты резкого изменения размера нормативов отчислений от регулирующих налогов по годам. Так, в Курской области по налогу на доходы физических лиц норматив г. Курчатову на 2001 г. был установлен 46%, а на 2002 г. – 1%; по г. Суджа такой норматив в эти годы изменялся с 1 до 16%, на что должны были быть веские основания.

Вопрос о приведении доходных источников в соответствие с расходными полномочиями по уровням бюджетной системы пока остается открытым. Базовым условием для этого является разграничение расходных полномочий и соответствующих им расходов, что относится к бюджетному законодательству. Установ-

ление временных (с определением срока) нормативов отчислений от уплаты регулирующих налогов также относится к бюджетному законодательству. На очередной финансовый год это предусматривается в законе о бюджете соответствующего вышестоящего уровня. В то же время, когда речь идет о разграничении на постоянной (без определения срока) основе налоговых ставок или процентных долей общей суммы налога по уровням бюджетной системы, некоторые экономисты высказываются за то, чтобы это осуществлялось только через налоговое законодательство. Но такое законодательство отвечает на вопросы: какие действуют налоги, порядок их введения и отмены, исчисления налогооблагаемой базы, каковы их ставки, кто плательщик и в какие сроки они уплачиваются, какова ответственность налогоплательщика, на каком уровне власти все это регулируется и какие дополнительные права в области налогообложения предоставляются другим уровням власти. Такие вопросы решаются без взаимосвязи с разграничением расходных обязательств по уровням бюджетной системы. Вот почему, по нашему мнению, разграничение налогов по уровням бюджетной системы, как на временной, так и на постоянной основе, тем более в процентных долях, должно проходить через бюджетное законодательство. При этом за пределами очередного финансового года это следует решать не в законе о бюджете, а в специальном бюджетном законодательстве соответствующего уровня по этому вопросу.

Е.М. Бухвальд

ОСОБЫЕ РЕЖИМЫ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ И ОПЫТ ГЕРМАНИИ

1. ОСОБЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ НОРМ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Одной из наиболее интересных новелл в области бюджетного процесса и межбюджетных отношений, содержащихся в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.[1] (далее – Программа), является положение о возможности введения особых режимов бюджетных взаимоотношений с регионами (субъектами Федерации) и муниципальными образованиями, находящимися, если рассматривать обобщенно, в ситуации финансового кризиса. Ряд позиций, связанных с практической реализацией этой модели бюджетных отношений, отражены в Плане действий Правительства Российской Федерации по практической реализации названной Программы[2]. Так, данным планом предусматривалось:

- II квартал 2002 г. – подготовка проекта нормативного правового акта относительно мер по повышению финансовой дисциплины и оздоровлению государственных финансов в высокодотационных субъектах Российской Федерации;

[1] Программа утверждена постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584.

[2] План утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 1167-р.

• III квартал 2002 г. – подготовка проекта нормативного правового акта относительно определения порядка оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Несмотря на фактическое истечение названных сроков, нет информации о реальном продвижении по подготовке соответствующих нормативных правовых актов. Однако это ни в коей мере не свидетельствует о том, что в соответствующих разработках отпала практическая необходимость. Об этом свидетельствуют положения, содержащиеся в двух законопроектах по развитию основ федеративных отношений в России, подготовленных созданной по Указу Президента РФ Комиссией по разграничению предметов ведения федерации, ее субъектов и местного самоуправления[3] (так называемой «Комиссией Козака»). Речь идет о проектах новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и особенно о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

По каким направлениям возможно развитие данной принципиально новой компоненты бюджетного процесса в российской экономике? В Программе подчеркивается необходимость в целях оздоровления региональных и местных финансов, защиты интересов населения, получателей бюджетных средств и кредиторов, повышения ответственности за управление общественными финансами законодательно установить для подобных случаев ***формализованные критерии и процедуры осуществления более жесткого контроля за бюджетным процессом***, а также нормы временного ограничения налогово-бюджетных полномочий региональных и местных администраций. Одновременно для подобных ситуаций Программа рекомендует осуществлять меры реструктуризации задолженности бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, а также разработку и реализацию планов их финансовой санации.

[3] Указ Президента Российской Федерации «О комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» от 21 июня 2001 г. № 741.

Разумеется, такие меры в отношении как субъектов Федерации, так и отдельных муниципальных образований, с тем, чтобы они не превращались в административный произвол или прямое замещение «неугодных» региональных и местных властей, а в целом оставались в ***правовом поле федеративных отношений***, должны базироваться на четких критериях выделения регионов и муниципальных образований «в финансовом кризисе», а также на законодательно установленных процедурах подобных особых бюджетных отношений. Так, мы полагаем, что предложения по введению особых режимов финансово-бюджетных отношений по отдельным ***субъектам Федерации*** должны быть четко согласованы с конституционным принципом равенства всех субъектов Федерации в отношениях с федеральным центром (ст. 5 Конституции РФ). Примерно та же идея равенства субъектов Федерации в их отношениях с федеральным центром, но уже применительно к особой сфере финансово-бюджетных взаимодействий, отражена в ст. 132 Бюджетного кодекса РФ. При этом предлагаемая модель особых бюджетных отношений должна, как это можно обоснованно предположить, четко и взвешено балансировать между минимально необходимой мерой государственного контроля в отношении бюджетного процесса данных субъектов Федерации и уже откровенным «федеральным попечительством» за данными субъектами Федерации при существенном ограничении участия и ответственности региональных органов власти.

Примерно та же ситуация складывается и с ***муниципальными образованиями***. Правда, в отличие от субъектов Федерации, в действующем законодательстве нет прямого указания на тезис о «равенстве всех муниципальных образований в их взаимоотношениях с субъектом Российской Федерации». Однако подобная идея содержится в ст.129 Бюджетного кодекса РФ, которая утверждает равенство бюджетов субъектов Федерации в отношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов – в отношениях с бюджетами субъектов Федерации. Вот почему и здесь любые дифференциации, в том числе, дифференциации ограничительного характера, должны увязываться с конституционным принципом о независимости экономической базы местного самоуправления и его невхождении в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). И здесь неизбежна задача установления четкого баланса между необходимой мерой государственного контроля в отношении бюджетного процесса на ме-

стном уровне со стороны субъектов Федерации и откровенным «государственным попечительством» над отдельными муниципалитетами при минимизации участия и ответственности перед населением со стороны самих органов местного самоуправления. Другими словами, установление особых режимов бюджетных отношений не должно служить моделью снижения «порога ответственности» региональных и местных вла-стей перед собственным населением с возможностью переложить решающую долю ответственности на вышестоящие власти, осуществляющие подобный режим и контролирующие его исполнение.

Постановка, как вполне практической задачи, разработки условий и самой модели особых бюджетных отношений с отдельными субъектами Федерации «философски» видится нами с позиции «отрицания отрицания» того, что делалось Минфином России в данном направлении на протяжении последних 4–5 лет. Сутью этой работы, как известно, было неизменное стремление преодолеть всякие элементы индивидуализации в системе финансово-бюджетных взаимодействий Федерации и ее субъектов, включая разработку единой методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов на формализованной основе. В значительной мере эта задача была решена, хотя далеко не всегда она выдерживает испытание трудностями реальной практики экономического развития, «помноженными» на издержки реформ в налоговой системе.

Теперь ситуация меняется на явно противоположную: в единую систему финансово-бюджетных взаимодействий «центр – регионы» как бы предлагается имплантировать элементы «особости» в отношении отдельных групп субъектов Федерации, где по тем или иным параметрам ситуация может быть охарактеризована как достаточно устойчивый финансово-бюджетный кризис. Правда, в этом нет ничего нового, так как предложения вывести наиболее дотационные регионы России за рамки стандартной системы финансового выравнивания неоднократно делались и ранее, хотя эти предложения и не конструировались в некую обобщенную модель финансово-бюджетных взаимодействий федерального центра и региона в целом.

Остановимся более подробно на таких двух вопросах, как возможные критерии и процедуры (содержание) особых бюджетных отношений с субъектами Федерации и отдельными муниципальными образованиями.

Что касается проблемы ***критериев***, то в самом общем виде они заданы названной выше Программой развития бюджетного федерализма. Так, Программой такие меры предусматриваются в отношении: а) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, значительная часть доходов которых формируется за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета (статус высокодотационного региона); б) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не обеспечивающих соблюдение требований федерального законодательства и сбалансированность бюджетов (статус региона, находящегося в финансовом кризисе); в) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не выполняющих обязательства перед населением, получателями бюджетных средств, кредиторами, включая федеральный бюджет (статус фактического банкротства, предполагающего режим «внешнего финансового управления»). Нетрудно заметить, что в первом приближении по названным выше трем критериям (по одному из них, а то и по нескольким или по всем сразу) потенциально рассчитывать на введение особого режима бюджетных отношений могут практически все регионы России (кроме нескольких наиболее устойчивых доноров), а также основная и даже абсолютно преобладающая часть муниципальных образований внутри каждого из субъектов Федерации. Однако такое исключение, превратившись в правило, теряет всякий практический смысл.

Правда, следует иметь в виду чрезвычайную сложность поставленной задачи четкого выбора и обоснования критерия (критериев) для практического перехода к режиму особых финансово-бюджетных взаимоотношений. Причем, эти трудности не носят только специфического финансово-бюджетного характера. Например, в 1990-е годы бывшее Министерство экономики РФ пыталось решить такую в целом важную и практически актуальную задачу выработки критериев для выделения особой группы «кризисно-депрессивных» регионов России с целью предложить эту типизацию как одну из основ для разработки и реализации федеральной политики регионального социально-экономического развития. Однако довести в тот период эту работу до логического завершения и весомого практического результата не удалось – слишком уж «неподъемной» оказалась задача идентификации известного числа кризисно-депрессивных регионов в общей глубоко кризисно-депрессивной экономике России.

Близкая по характеру задача решается при подготовке федерального бюджета каждого года, где специально выделяется группа особо высокодотационных регионов России. Подходы, используемые для такой классификации, также могут быть учтены при формировании комплексной системы критериев для введения в отдельных регионах специальных режимов бюджетных взаимоотношений с Федеральным центром. Так, в Федеральном бюджете на 2002 г. (Приложения № 11 и 12) дотационными регионами, т.е. получателями средств из ФФПР числятся 72 субъекта Федерации, а высокодотационными считается 31 субъект Федерации, т.е. даже более одной трети их общего числа.

В настоящее время экономическая ситуация в стране, не очень уверенно, но все же радикально меняется к лучшему. Так, за четыре года (1999–2002 гг.) среднегодовые темпы прироста ВВП в российской экономике составили 4,9%. Это – очень неплохой и многообещающий показатель на фоне общемировых тенденций экономического роста. Теперь уже не отдельные регионы лидеры, а большинство субъектов Федерации вышли на тренд уверенного подъема своей экономики. В этих условиях тенденции экономической стагнации и сохранения кризисной ситуации «локализуются» в рамках более узкой группы регионов[4], что делает возможным принятие в их отношении адресных и мотивированных мер специальной поддержки, включая и специальные режимы бюджетных отношений. Эти позитивные изменения общеэкономического плана проецируются на бюджетный процесс, в том числе, и на сферу территориальных бюджетов, которые реально «ощущают» практические результаты экономической стабилизации. К сожалению, этим позитивным изменениям противостоит другой процесс, а именно практика нарастающей централизации совокупного налогового (доходного) потенциала страны в фазе его первичного распределения[5].

[4] К сожалению, на внутрирегиональном уровне эта тенденция менее заметна, так как пока все еще традиционна ситуация, когда весь прогресс в том или ином регионе достигается «трудами» областного центра и еще максимум трех-четырех городов и районов при глубокой застойности экономической ситуации на других территориях, особенно, преимущественно аграрной и аграрно-промышленной ориентации.

[5] См.: *Бухвальд Е.М., Игудин А.Г.* Межбюджетные отношения: текущее состояние и основные тенденции развития // Федерализм. – 2002. – № 2. – С. 143–162.

Подобный тренд централизации негативен не только тем, что в равной мере подавляет стимулы экономической работы по наращиванию и более эффективному использованию налогового потенциала и в регионах-донорах, и в регионах-реципиентах. Негатив состоит еще и в том, что нарастающий, но при этом существенно дифференцированный по отдельным регионам тренд централизации налогового потенциала[6] существенно ограничивает возможности анализа и оценки реального финансового состояния, реальной финансово-бюджетной самообеспеченности каждого отдельного региона страны, а в пределах региона – входящих в его состав муниципальных образований. В условиях жесткого изъятия преобладающей доли налогового потенциала параллельно со многими каналами «обратных вливаний» (не говоря уже о постоянном перераспределении расходных полномочий) крайне сложно дать оценку реального финансово-бюджетного состояния того или иного региона: картина финансового кризиса или хотя бы устойчивых финансовых затруднений того или иного региона или того или иного муниципального образования может оказаться только видимой, легко манипулируемой и, соответственно, легко оспариваемой.

Речь идет не только об «административном ресурсе», который сегодня чаще всего является решающим при формировании финансово-бюджетного положения того или иного муниципального образования. Речь идет о достаточно простых судебных процедурах, способных «навязать» региону или муниципальному образованию режим «внешнего управления». Этот аспект специально затронут в Предложениях и замечаниях, которые были сделаны, например, Комитетом финансов и контроля ***Омской области*** к проекту Программы развития бюджетного федерализма. В этих замечаниях отмечалось, что «в проекте Программы недостаточно четко прописан статус «региона, находящегося в финансовом кризисе», а также понятие «режима внешнего финансового управления». При невыполнении региональными властями своих обязательств перед бюджетополучателями кредитора-

[6] Имеется в виду дифференциация, порождаемая не дифференцированными по отдельным регионам нормативами отчислений от регулирующих налогов – такая практика сейчас не применяется, а глубокими различиями в структуре экономики и налогопродуцирующей базе отдельных регионов, в том числе различий в этой базе по доле налогов с разной степенью централизации в федеральный бюджет.

ми вводится режим внешнего управления, предусматривающий жесткий федеральный контроль. Любой бюджетополучатель, кредитор подает иск в судебные инстанции по вопросу невыполнения бюджетом своих обязательств и на основе решений судебных инстанций может быть введено внешнее управление».

Другими словами, в нынешних условиях во многом теряется возможность установить реальные причины подобных устойчивых финансово-бюджетных затруднений того или иного региона: являются ли они следствием объективных причин как порождения долговременного экономического кризиса, специфики налоговой базы данного региона и пр. или же выступают результатом неудачной финансово-бюджетной политики руководства данного региона (субъективный фактор). Между тем, суть и задача особых режимов бюджетных отношений с регионами и муниципальными образованиями – не просто предотвратить дальнейшее ухудшение социально-экономической и финансовой ситуации на местах и защитить интересы населения, кредиторов бюджета и пр. Главная задача – радикально выправить эту экономическую и бюджетную ситуацию, сформировать условия и предпосылки финансового оздоровления территории. Однако сделать это, не зная исходных причин возникновения кризисной ситуации, практически невозможно. Значит, при подобном подходе, когда практически скрыты экономические «корни» кризисных явлений, а равно и возможные пути их преодоления, и сама практика «особых режимов» бюджетных отношений окажется в итоге крайне малоэффективной.

Теперь необходимо остановиться на ***содержательной*** или ***процедурной*** стороне особого режима финансово-бюджетных отношений. Было бы неправильным утверждать, что для решения этой проблемы у нас нет никаких методических и практических заделов. Более того, и в действующем виде бюджетная практика – через требования, содержащиеся в Бюджетном кодексе РФ, – накладывает определенные ограничения на действия, которые могут инициировать или усилить финансовую нестабильность в субъектах Федерации и в отдельных муниципальных образованиях. Бюджетный кодекс РФ накладывает определенные ограничения на действия: а) дотационных субъектов Федерации, каковыми являются регионы, получающие финансовую помощь из федерального центра в порядке общего выравнивания финансовой обеспеченности регионов России, и б) регионов и муниципальных образований, допустивших нарушения в процессе формирования, обслуживания и погашения своего государственного (муниципального) долга. В настоящее время данный круг проблем в отношении территориальных бюджетов регулируется в основном ст. 107, 111, 112 и 134 Бюджетного кодекса РФ.

Более широкое значение в регулировании некоторых особых аспектов бюджетного процесса на территориальном уровне имеет, конечно, действие ст. 134 Бюджетного кодекса РФ. Данная статья устанавливает, что финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта Федерации (что соответствует получению дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов[7]) предоставляется при условии подписания соглашения об исполнении бюджета данного субъекта Федерации через органы федерального казначейства.

Законом также устанавливается, что субъект Федерации – получатель финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности – не имеет права: а) ставить государственных служащих, финансируемых за счет бюджета субъекта Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы); б) предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов бюджета субъекта Федерации; в) предоставлять государственные гарантии субъекта Федерации в размере, превышающем 5% расходов бюджета субъекта Федерации. В свою очередь, муниципальное образование – получатель финансовой помощи из бюджета субъекта Федерации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности – не имеет права: а) ставить муниципальных служащих, финансируемых за счет средств местного бюджета, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими учреждений субъектов Федерации (с учетом региональных коэффициентов заработной платы); б) предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов местного бюджета; в) предо-

[7] Согласно Федеральному бюджету на 2002 г., как будет показано ниже, получателями такой помощи являются 72 из 89 регионов России.

ставлять муниципальные гарантии в размере, превышающем 5% расходов местного бюджета.

В свою очередь, ст. 107, 111 и 112 Бюджетного кодекса РФ обращены к проблемам, возникающим при формировании, обслуживании и погашении долга территориальных бюджетов и связанных с этим мер ограничения и контроля. Так, ст. 107 устанавливает, что предельный объем государственного долга субъекта Федерации, муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других (вышестоящих) уровней бюджетной системы Российской Федерации. При этом, как фиксирует ст. 111, предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации или муниципального долга в текущем финансовом году не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня. Правда, здесь есть одно обстоятельство, которое нуждается в пояснении.

Статья 111 Бюджетного кодекса РФ называется так: «Предельные объемы расходов на ***обслуживание*** и ***погашение*** государственного или муниципального долга». Между тем в самом тексте статьи, как было показано выше, в отношении предельного размера фактически говорится только о затратах на обслуживание долга. Таким образом, содержание ст. 111 отвечает ее названию только при условии, если погашение есть часть обслуживания долга. Между тем в той же статье фиксируется положение о том, что расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга не включают расходы на погашение государственного (муниципального) долга (о самом содержании долга мы остановимся несколько ниже).

Наконец, очень важное значение имеет ст. 112 Бюджетного кодекса РФ, которая содержит перечень «санкций», которые могут быть реализованы в отношении субъектов Федерации и отдельных муниципальных образований, в случае превышения ими предельных объемов расходов на обслуживание государственного или муниципального долга. Данная статья фиксирует, что, если при исполнении бюджета субъекта Федерации расходы на обслуживание государственного долга этого субъекта превышают 15% расходов его бюджета, а также в случае превышения предельного объема заемных средств, установленного ст. 111 Бюджетного кодекса РФ и при этом субъект Федерации не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств,

уполномоченный на то орган государственной власти Федерации может применить следующие меры: а) назначить ревизию бюджета субъекта Федерации; б) передать исполнение бюджета субъекта Федерации под контроль Министерства финансов Российской Федерации; в) принять иные меры, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

Если при исполнении местного бюджета расходы на обслуживание муниципального долга превышают 15% расходов его бюджета, а также в случае превышения предельного объема заемных средств, установленного ст. 111 Бюджетного кодекса РФ, и при этом муниципальное образование не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, уполномоченный на то орган государственной власти субъекта Федерации может применить следующие меры: а) назначить ревизию местного бюджета; б) передать исполнение местного бюджета под контроль органа, исполняющего бюджет субъекта Федерации; в) принять иные меры, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации. Пока такая практика (пп. «б» и «в») не получила практического развития, однако это не значит, что она не может быть использована вообще.

Что же теперь предлагается в рамках тех двух законопроектов по развитию экономико-правовых основ федеративных отношений в Российской Федерации, о которых было сказано выше?

В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 75 устанавливается, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов Федерации в случае, если «...вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов[8] бюджета муниципального образования в отчетном году». Последнее, по существу, тождественно переходу муниципального образования под режим «внешнего управления».

[8] При этом надо иметь в виду, что в ст. 55 данного Закона дается чрезвычайно широкая трактовка понятия «собственные доходы» местных бюджетов.

В законопроекте, касающемся внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» также есть ряд положений, указывающих на принципиальную возможность реализации модели особых бюджетных отношений, но уже на федеральном уровне. Ст. 26-10 данного законопроекта указывает на то, что отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если «...возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышает 30% собственных доходов[9] бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году». Последнее, по существу, также тождественно переходу субъекта Федерации под режим «внешнего управления».

Мы привели названные выше действующие регулирующие нормы бюджетного процесса в Российской Федерации, а также возможные изменения и дополнения к ним с тем, чтобы показать, что уже сегодня имеются определенные методические подходы для решения проблемы обозначения регионов и муниципальных образований, в адрес которых целесообразно введение названных выше режимов особых финансово-бюджетных взаимоотношений. Важно лишь уточнить эти критерии, комбинируя при этом показатели как сугубо бюджетного, так и общеэкономического свойства. В итоге систему показателей для выявления регионов и муниципальных образований, целесообразных для введения особых режимов отношений с вышестоящими бюджетами необходимо выстроить их в известной соподчиненности. Следует наполнить эту систему особых бюджетных отношений целевым социально-экономическим содержанием, инструментальными и

[9] Аналогично надо иметь в виду, что ст. 26-16 данного законопроекта дает чрезвычайно широкую трактовку понятия «собственные доходы» бюджетов субъектов Федерации.

процедурными составляющими, учитывающими принципы российского федерализма, гарантии местного самоуправления, требования «подтягивания» отстающих в своем развитии регионов и муниципальных образований, повышения эффективности управления территориальным социально-экономическим развитием.

2. ГЕРМАНСКИЙ ОПЫТ ОСОБЫХ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИЗУЧАТЬ, АДАПТИРОВАТЬ И ЗАИМСТВОВАТЬ

Сказанное выше позволяет заключить, что на настоящий момент основные критериальные и процедурные аспекты системы особых бюджетных отношений с субъектами Федерации и отдельными муниципальными образованиями в нашей теории и практике бюджетного процесса проработаны недостаточно и видятся, скорее, как некая гипотеза, нуждающаяся в серьезном развитии, как с экономической, так и с правовой и процедурной точек зрения. Тем более в данном случае необходимо прибегнуть к такому испытанному в годы реформ способу пополнения нашего методического и практического багажа, как ***зарубежный опыт***. Активно используется этот опыт, как известно, и в реформировании финансово-бюджетных отношений в стране.

Правда, некоторые фиксируемые при этом ключевые установки и приоритеты реформ показывают, что с точки зрения заимствования зарубежного опыта финансово-бюджетных отношений у нас сейчас основной, если не доминирующий, акцент делается на опыт фискального федерализма ***США***. Разумеется, отрицать ценность этого опыта было бы просто неразумно. Однако едва ли плодотворно то, что одновременно остается без должного внимания аналогичный опыт европейских стран, особенно стран Европейского Союза, в котором нам наиболее близок опыт крупнейшей федерации Европы – ***Германии***.

Не убедительны косвенно возникающие иногда отсылки к тому, что опыт Германии – нам «не урок», так как в этой стране власти сами, якобы, пришли к выводу о неэффективности немецкой модели межбюджетных отношений в целом и методов финансового выравнивания, в частности, о необходимости их су-

щественной модернизации[10]. Однако это далеко не так. ***Во-первых***, учиться на чужих ошибках всегда более разумно, чем на своих собственных. ***Во-вторых***, те перемены, которые предполагаются ныне к осуществлению в Германии, отражают не «исправление ошибок», а выход на качественно более зрелый этап реформирования межбюджетных отношений после того, как действующая модель этих отношений свои задачи в целом уже выполнила. Более того, само по себе ознакомление с мотивацией «за» и «против» методов, применяемых в действующей системе, также как предлагаемых новелл в бюджетном процессе Германии[11], позволяет нам сегодня значительно лучше понять то, чего нам следует избегать и к чему нам следует стремиться при реформировании нашей модели межбюджетных отношений и финансового выравнивания в самой ближайшей перспективе.

Однако в данном случае мы коснемся одного, достаточно частного, но практически очень ценного для нас фрагмента опыта ФРГ в области межбюджетных отношений – опыта управления территориальными финансами с введением особых режимов бюджетных отношений с землями (субъектами Федерации) и отдельными муниципальными образованиями. Надо сказать, что данный «срез» опыта Германии в области бюджетного процесса и межбюджетных отношений до последнего времени целенаправленно не изучался и в специальной научной литературе практически не отражался. Тем более актуальным и плодотворным оказались итоги визита в Германию группы российских специалистов и ученых в июне 2002 г. Делегация, посетившая Германию в рамках проекта ГТЦ – Минфин России, возглавлялась Заместителем Министра финансов РФ ***Н.С.Максимовой*** и включала в себя представителей центрального аппарата министерства, финансовых департаментов двух регионов России, а также ученых – специалистов в данной области из НИФИ и Академии бюджета и казначейства Минфина России.

[10] Соответствующий новый закон «О бюджетном выравнивании» уже был принят в ФРГ в декабре 2001 г. Модернизация межбюджетных отношений в стране начнется в стране с 1 января 2005 г. – и это уже большой урок – урок того, что никакие модернизации не делаются с «с ходу», а нуждаются в большой предварительной правовой и организационной подготовке.

[11] См.: *Третнер К.* Результаты проводимой реформы межбюджетных отношений в Германии // Реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. Промежуточный доклад по итогам работы по проекту ГТЦ ФРГ – Минфин России в 2001 г. – М.: Академия бюджета и казначейства, 2002.

Делегация посетила две земли Германии – Саар и Северный Рейн-Вестфалия. В ***Земле Саар*** основным объектом изучения была практика особого режима бюджетных отношений с федеральным центром, в котором находится эта немецкая земля с 1992 г.[12] В ***земле Северный Рейн-Вестфалия*** в преимущественной мере обсуждались общие принципы внутрирегионального управления, местного самоуправления, местных финансов и внутрирегиональных межбюджетных отношений, включая вопросы использования особых «мер воздействия» и особых бюджетных режимов в отношении муниципальных образований, находящихся в ситуации финансового кризиса.

Остановимся кратко на тех позитивных выводах, которые были получены в ходе изучения данного аспекта бюджетного процесса и, в частности, межбюджетных отношений в современной Германии.

Земля Саар – наименьший по площади субъект немецкой федерации с численностью населения несколько более 1 млн чел. Политическое развитие этой земли отражает противоречивый характер германской истории, особенно в XX в. В 1920 г. эта земля, насыщенная угольными шахтами и сталелитейными заводами, была отделена от Германии и отдана под протекторат Лиги наций. В 1935 г. население земли на референдуме подавляющим большинством голосов (более 90%) высказалось за вхождение Саара в состав Германии. Подобная ситуация повторилась и после второй мировой войны. После окончания этой войны Франция как одна из оккупационных держав фактически отделила Саар от остальной Германии. Однако в ходе плебисцита 1955 г. жители Саара вновь высказались за присоединение к Германии.

В последние десятилетия экономика региона, ориентированная ранее преимущественно на традиционные отрасли тяжелой промышленности, оказалась в состоянии глубокого кризиса. Итогом этого стали нарастающие бюджетные трудности, необходимость постоянных заимствований для пополнения доходной части земельного бюджета и выполнения его расходных обязательств, рост долгов и как следствие – введение специального режима бюджетных отношений этой земли с федеральным центром.

[12] Одновременно Конституционным судом ФРГ аналогичный режим был введен в отношении земли Бремен.

Особенность немецкой бюджетной практики состоит в том, что до настоящего времени ни Федеральное правительство, ни Конституционный суд Германии не установили четкой системы критериев для определения земель, находящихся в состоянии финансового кризиса и потенциально целесообразных для введения специальных режимов бюджетных отношений с федерацией. Однако хорошо заметно, что фактически используемые с этой целью критерии тяготеют к абсолютной и относительной оценке долгового бремени земли – как сравнительно со средними показателями по всем землям Германии[13], так и в отношении того, что долг земли достигает такой величины, когда этот долг: а) не позволяет землям из-за бюджетных затруднений выполнять конституционно возложенные на них расходные обязанности (в том числе по отношению к гражданам); б) не может нормально обслуживаться и быть погашенным за счет собственных финансовых ресурсов земли, включая средства, получаемые в рамках общей модели финансового выравнивания. Критерием «финансового кризиса» является неспособность субъекта Федерации ограничить чистые заимствования величиной бюджетных расходов инвестиционного характера. Так, в 1992 г., принимая решение о введении специального бюджетного режима в отношении земель Саар и Бремен, Конституционный Суд Германии констатировал, что эти земли более четверти своих налоговых поступлений расходуют на цели процентных выплат по своим долгам, что было в два раза выше, чем в среднем по западным землям Германии.

Надо сказать, что согласно основополагающим принципам немецкого федерализма, введение подобного специального режима бюджетных отношений – не только право, но и обязанность федерального правительства по оказанию помощи землям в финансовом кризисе; обязанность, которая установлена Конституционным судом Германии. Однако эта обязанность федерального правительства, в свою очередь, «балансируется» обязанностью земли, находящейся «в финансовом кризисе», строго следовать требованиям плана (программы) финансово-экономической санации, который обязательно сопровождает оказание дополнительной помощи. Разработку, реализацию и контроль выполнения подобного плана курирует такой орган, как Совет по финансовому планированию, где представлены как федеральные органы власти, как и прочие земли Германии, чьи ресурсы, по существу, и выступают источником дополнительной помощи, оказываемой регионам «в финансовом кризисе».

[13] Так, в начале 90-х годов накопленный уровень заимствований и необходимых процентных выплат в процентах к доходам и расходам бюджетов Саара и Бремена примерно в 2 раза превышал средний показатель по всем (западным) землям ФРГ.

С целью получения специальной федеральной помощи (в рамках особого режима бюджетных отношений) та или иная земля должна самостоятельно обратиться в Федеральный Конституционный суд. Принятый в Германии в 2000 г. Закон определяет, что специальная федеральная помощь предоставляется только в случае чрезвычайного, а не временного финансового кризиса, когда у региона в финансовом кризисе возникают особые долговременные расходные потребности, не возмещаемые за счет обычной системы финансового выравнивания или иных федеральных программ.

В соответствии с действующим законом о финансовом выравнивании две земли (Саар и Бремен) будут получать дополнительные федеральные трансферты по снижающейся шкале включительно по 2004 г. Как уже было сказано выше, предоставление этой дополнительной финансовой помощи оговаривается выполнением условий, зафиксированных в плане санации. Такие условия, в частности, предусматривают ограничение темпов роста государственных расходов по консолидированному бюджету земли (эти темпы должны быть ниже, чем в среднем по стране). Прочие требования охватывают такие позиции, как сокращение государственного аппарата, в том числе, за счет централизации его управленческих функций; продажа земель, акций и иного имущества в собственности данной земли; некоторые ограничения в области предоставления бюджетных услуг населению и пр.

Однако основные усилия в рамках плана санации концентрируются на мерах по увеличению налогового потенциала региона, в частности, за счет осуществления инвестиций в инфраструктурные отрасли, инновационный потенциал, информационные технологии, туризм и пр. Несмотря на ситуацию «финансового кризиса», план санации может предусматривать некоторые льготы для поддержки малого и среднего бизнеса с учетом того, что именно в этой сфере различные виды льгот и поддержки наиболее быстро «оборачиваются» ростом занятости, производства товаров и услуг и, конечно, дополнительным сбором налогов.

Как уже было сказано выше, интересной особенностью специальных бюджетных режимов в Германии является открытость

целей, процедур и итогов их реализации, что обеспечивается ежегодным представлением землей – получателем помощи в федеральные органы и прочие земли Германии – Отчета о выполнении плана финансовой санации. Обязательными в таком отчете являются позиции, касающиеся: а) использования специальных (дополнительных) федеральных трансфертов; б) использования собственных средств, замещенных или сэкономленных благодаря федеральным трансфертам; в) прогресса в области реструктуризации бюджета по сокращению расходов и увеличению доходов.

Столь же интересной и практически важной особенностью специальных бюджетных режимов в Германии является использование системы показателей, позволяющих оценить практические итоги данной формы бюджетной политики и межбюджетных отношений. Это касается, в частности, бремени процентных выплат. Так, в земле Саар эти выплаты сократились с 26% всех доходов в 1995 г. до 18% в 2000 г. (в среднем по Германии также произошло сокращение этого показателя с 12 до 10%). Начиная с 1993 г. имеет место сокращение абсолютного объема государственного долга земли Саар. Налоговые недоимки снизились с 5,9% всех налоговых обязательств в начале реализации программы финансового оздоровления до 3,7% в 2000 г. (против 2% в среднем по Германии в целом). В данной земле Германии имеет место рост ВВП, однако, он все еще остается ниже среднего показателя по стране.

Таким образом, можно сформулировать некие ***принципиальные особенности*** особого режима бюджетных отношений с субъектами федерации в Германии, которые могут оказаться весьма полезными для становления и законодательного закрепления подобной практики в бюджетном процессе и системе федеративных отношений в России. Мы имеем в виду следующие положения.

1. Введение специального бюджетного режима бюджета судом, а не решениями законодательных или исполнительных органов власти.

2. Введение специального бюджетного режима бюджета в расчете на ограниченный период времени (с возможностью последующего продления) с конкретно сформулированными задачами, делающими возможной оценку практических результатов введения подобного режима.

3. Особый режим бюджетных отношений федерального центра и земли, а также оказание последней специальных мер финансовой поддержки не заменяют участия региона в «стандартной» схеме финансового выравнивания, а как бы выстраиваются над ней или действуют в дополнение к ней.

4. Обеспечение дополнительной финансовой помощи землям в финансовом кризисе осуществляется путем выделения средств не на покрытие текущих расходов, а на облегчение долгового бремени (возмещение расходов по обслуживанию и погашению накопленного долга).

5. Предоставление названной выше специальной помощи осуществляется против конкретных обязательств земли-реципиента. Таковая должна использовать сэкономленные на обслуживании и погашении долга средства на развитие региона, его экономики, его инфраструктурных отраслей и в целом – на повышение его инвестиционной привлекательности (т.е. на наращивание налогового потенциала территории).

6. Предоставление названной выше специальной помощи в течение срока ее действия осуществляется снижающимися объемами.

7. «Экономическая поддержка» специального режима бюджетных отношений специальной программой санации экономики региона-реципиента. Юридически программа оформляется как двустороннее соглашение и предусматривает меры по снижению расходов и повышению доходов земли в период действия данной программы.

8. Демократическая «прозрачность» специального режима бюджетных отношений, которая обеспечивает ежегодной публикацией специального доклада об итогах осуществления мер программы экономической санации и финансовой стабилизации данной земли.

Проблемы межбюджетных отношений на ***внутрирегиональном уровне***, включая известные меры воздействия в отношении муниципальных образований «в состоянии финансового кризиса», обсуждались делегацией во время пребывания в ***земле Северный Рейн-Вестфалия***. В отличие от земли Саар, Северный Рейн-Вестфалия относится к числу наиболее крупных субъектов немецкой федерации (население более 17 млн чел.). Данная земля Германии имеет достаточно сложную систему внутрирегионального территориального управления.

В земле ***Саар*** действует 52 муниципальных образования, которые объединены в шесть муниципальных округов (Kreise). Из

них 44 муниципальных образования не в состоянии самостоятельно балансировать свои бюджеты по текущим операциям и нуждаются в получении финансовой поддержки с земельного уровня.

В земле ***Северный Рейн-Вестфалия*** в силу ее больших размеров и значительной численности населения внурирегиональная структура территориального управления более сложная. В данной земле 396 муниципальных образований, которые объединены в 32 муниципальных округа. Муниципальные округа – не просто конгломерат муниципалитетов нижнего уровня. Это – вполне самостоятельный институт местного самоуправления, имеющий собственное выбираемое представительное собрание и избираемого мэра. Кроме того, в данной земле есть 26 «свободных от окружной принадлежности» муниципальных образований – в основном, это достаточно крупные города и иные населенные пункты, которые сами выполняют и муниципальные, и межмуниципальные функции. Однако в этой земле управленческие взаимодействия государственных органов власти (земельного уровня) со всеми муниципальными институтами опосредуются через систему пяти «больших округов» (Bezirke). Последние не обладают выборными органами власти и управления, а выступают частью земельной (государственной) администрации.

В земле Северный Рейн-Вестфалия также активно действует система внутрирегионального финансового выравнивания. В данной земле это выравнивание построено на возмещение нуждающимся муниципальным образованиям 90% дефицита, т.е. разрыва между их расходными полномочиями (с учетом различных корректирующих коэффициентов) и наличным налоговым потенциалом. Кроме того, практика выравнивания предусматривает специальные дополнительные трансферты и средства для инвестиций муниципалитетам, наиболее слабым в финансовом отношении.

Полученная в ходе визита информация позволила прийти к выводу, что на уровне муниципальных образований немецкая модель специальных бюджетных режимов включает в себя много конструктивных деталей, представляющих практический интерес для развития аналогичной практики бюджетных отношений в России. Наиболее важным, на наш взгляд, является использование многоступенчатой системы введения или перехода к специальному бюджетному режиму в отношении муниципальных образований.

Первым подобным шагом в данной земле Германии выступает разработка и реализация специальной программы экономической санации для данного муниципального образования. В настоящее время приблизительно 100 из 396 муниципальных образований в земле Северный Рейн-Вестфалия осуществляет такие программы и, как ожидается, это число будет увеличиваться и далее, в то время, как только приблизительно 30 муниципальных образований данной Земли были охарактеризованы как «финансово твердо устойчивые».

Вторым возможным шагом в данном направлении может стать назначение в муниципальное образование, испытывающее устойчивые финансовые затруднения, специального уполномоченного земельного правительства. Наконец, третий потенциально возможный шаг – решение Ландтага (земельного Парламента) о роспуске представительного органа власти данного муниципального образования и отстранении его мэра. Однако последние два пункта не могут быть представлены в существенных деталях, так как в практике отношений земельных и муниципальных властей в данном субъекте Германии этого пока удавалось избежать.

Положения, сформулированные выше, могут создать впечатление, что критерии, параметры и практические механизмы специального бюджетного режима в отношении земель и муниципальных образований Германии слишком мягки и недостаточно действенны для того, чтобы служить практическим опытом принятия аналогичных мер в отношении высокодотационных регионов и муниципальных образований в России. Вызывает сомнение также и возможность прямого использования в российских условиях главного (хотя, как было сказано выше, официально не зафиксированного) критерия региона или муниципального образования в состоянии «финансового кризиса». В Германии данный критерий «тяготеет» к индикаторам, характеризующим ***долговое бремя*** субъекта федерации и муниципального образования – как по размерам самого долга, так и по абсолютной или относительной величине расходов по его ***обслуживанию*** (явно имеется в виду обслуживание в узком смысле, т.е. абсолютное и относительное бремя процентных выплат).

По нашему мнению, использование этих критериев логически вытекает из некоего ***абсолютного правила бюджетной системы Германии***, суть которого в том, что все законодательно установленные (обязательные) расходные полномочия бюджетов всех

уровней (в том числе расходы инвестиционного характера) должны быть без сомнения выполнены. Последнее очевидно даже в случае нехватки финансовых ресурсов, т.е. тогда, когда осуществление (финансирование) всей величины расходов возможно только через проведение дополнительных заимствований[14]. При таких условиях объем и динамика заимствований, а также расходов по их обслуживанию и погашению действительно получают статус универсальных индикаторов для региона или муниципального образования «в финансовом кризисе». Соответственно, становится логически оправданным то, что все дальнейшие специальные меры финансовой поддержки данного региона или муниципального образования главным образом концентрируются на проблеме сокращения долгов и облегчения бремени их обслуживания и погашения.

Эта модель не соответствует в полной мере ситуации, складывающейся в регионах и муниципальных образованиях России. Здесь территориальные органы управления в случае серьезной нехватки финансово-бюджетных ресурсов считают возможным решать эту проблему или через официальные сокращения расходных статей соответствующих бюджетов (секвестр), особенно, за счет инвестиционных статей бюджетных ассигнований, или через рост кредиторской задолженности, т.е. накопление долга перед прямыми получателями бюджетных ресурсов – бюджетными учреждениями и физическими лицами. При этом очевидно стремление территориальных органов управления не обращаться к инструментам внешних заимствований, особенно, у коммерческих банков, в связи с полной уверенностью, что денег, чтобы вернуть эти долги, все равно не будет.

Напротив, в регионах и муниципальных образованиях России мы часто встречаем практику получения бюджетных кредитов из бюджетов вышестоящего уровня, так как в случае серьезных проблем заемщика, сроки выплаты этих долгов всегда тщательно обсуждаются и, если необходимо, некоторая отсрочка заемщику обеспечивается. Вот почему в России несложно найти регион или муниципальное образование в очень тяжелой, откровенно кризисной финансовой ситуации, но с относительно умеренным формальным долговым бременем (без учета кредиторской задолженности перед бюджетополучателями и без бюджетных кредитов). Между тем, в соответствии со ст. 99 и 100 Бюджетного кодекса Российской Федерации кредиторская задолженность в состав муниципального и государственного долга не включается. Соответственно, для российских условий необходимы дополнительные критерии для региона или муниципального образования «в финансовом кризисе» (учет всей массы кредиторской задолженности) и некоторые дополнительные (по сравнению с немецкой практикой) инструменты для обеспечения экстраординарной финансовой помощи таким территориям. В частности, эта помощь может включать покрытие не только затрат, связанных с обслуживанием долга, но и некоторых чрезвычайных затрат текущего характера.

Для более подробного анализа этой проблемы необходимо было бы обратиться к сравнительным данным, характеризующим состав (структуру) государственного долга субъектов РФ и земель Германии, а также их муниципальных образований. Состав и динамика долгов субъектов РФ уже изучались российскими экономистами[15].

В Российской Федерации состав (формы) государственного долга субъекта Федерации регулируется ст. 99 Бюджетного кодекса, где записано, что долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в форме: а) кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени субъекта Российской Федерации с физическими и юридическими лицами, кредитными организациями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями в пользу указанных кредиторов; б) государственных займов субъекта Российской Федерации, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта Российской Федерации; в) договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта Российской Федерации, договоров поручительства субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами; г) переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг субъекта Российской Федерации на основе принятых законов субъекта Российской Федерации; д) соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта Россий-

[14] При этом величина заимствований не должна превышать инвестиционную составляющую в расходной части бюджета.

[15] См.: *Лыкова Л.Н., Крылова Н.Б., Чебанова А.Б.* Государственный долг субъектов Российской Федерации: текущая ситуация и перспективы развития. – М.: ИЭ РАН. – Центр социально-экономических проблем федерализма, 1999.

ской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъектов Российской Федерации прошлых лет. Примерно такая же схема составляющих представлена в Бюджетном кодексе и для долга муниципальных образований.

Как мы видим, действующая структуризация государственного (муниципального) долга не отражает объемов непогашенной задолженности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов перед бюджетополучателями как по их «собственным» обязательствам, так и по обязательствам, возникшим в результате передачи так называемых «финансовых мандатов».

Среди других наиболее разумных новаций, которые могут быть извлечены из опыта Германии в сфере межбюджетных отношений на региональном уровне, включая «особые режимы» этих отношений, мы видим следующее.

1. Разделение функций государственного (земельного) управления в отношении муниципальных образований (включая межбюджетные отношения и практику финансового уравнивания) между двумя правительственными органами – Министерством финансов земли (как представителя государственных «интересов») и Министерством внутренних дел земли (как представителя общих интересов муниципальных образований и их непосредственного контролера). Такое «плотное» государственное внимание к проблемам местного самоуправления и его финансово-экономической базы содержит важный опыт для России. Здесь, после ликвидации Министерства РФ по федеративным отношениям на федеральном уровне, кажется, совсем утеряно долговременное представление о месте институтов местного самоуправления в российской модели федеративных отношений, о разграничении полномочий и о необходимой мере и формах государственного регулирования процессов, протекающих на муниципальном уровне[16] и о тех институтах государственной власти, которые должны

[16] Только этим, видимо, можно объяснить появление законопроекта по местному самоуправлению, в котором доминируют директивные, «предписывающие» тона в отношении организации институтов местного самоуправления в субъектах РФ. Последнее трудно совместимо с тем, что установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено Конституцией России (п.72-«н») к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Как мы полагаем, никакой реальной, сбалансированной схемы или механизма «совместного ведения» данный законопроект не представляет. В этом смысле, действующий закон о местном самоуправлении в Российской Федерации отвечает идее «совместного ведения» в куда большей мере.

эти функции осуществлять, соблюдая баланс общегосударственных и муниципальных интересов.

2. Представляется, что в Германии удачно избегают традиционной для российских регионов и муниципальных образований проблемы так называемых «собственных» и «государственных» («делегированных») расходных полномочий – последних, как правило, с довольно проблематичным финансовым покрытием из вышестоящих бюджетов. В Германии все функции, возложенные на муниципальные образования, разделяются на «обязательные» и «добровольные». Их соотношение в расходной части муниципальных образований страны соотносится примерно как 9 к 1. Обязательными считаются функции, установленные в соответствии с конституцией страны и другими законами (земельными законами по местному самоуправлению). Эти функции не разделены на государственные и собственно муниципальные.

Обязательные по закону расходные полномочия муниципальных образований в первую очередь покрываются за счет отчислений (долей) от государственных налоговых источников. Земли Германии (по крайней мере, формально) несут полную ответственность за адекватное финансовое покрытие обязательных расходных полномочий муниципальных образований, оказывая им при необходимости содействие в процессе внутрирегионального финансового выравнивания.

Добровольные расходные полномочия (обязанности) муниципальных образований не имеют такого относительно гарантированного финансового покрытия. Именно на выполнение таких добровольных (дополнительных) расходных полномочий муниципальные образования в известных рамках могут увеличивать налоговое бремя на предпринимательство и население.

3. Внутрирегиональные схемы финансового выравнивания в Германии в большей степени основаны на регулировании расщепляемых налогов, чем на формировании специальных «изолированных» региональных фондов финансового выравнивания. Но в целом такой подход не особенно применим к регионам РФ из-за большого количества в каждом из них очень бедных муниципальных образований, где даже все 100% собственных налоговых доходов, включая максимально возможную долю регулирующих налогов, тем не менее, не покрывают необходимого минимума расходных потребностей. Однако эта ситуация, очевидно, призывает к укреплению роли регулирующих налогов в обеспечении позитивного воздействия на экономику РФ.

4. Большая логичность в организации внутрирегионального территориального управления и самоуправления. Наиболее важное отличие – наличие муниципальных округов как самостоятельного элемента в системе институтов местного самоуправления с непосредственно избираемым представительным органов и главой администрации (мэром). Например, в земле Северный Рейн-Вестфалия муниципальный округ в среднем насчитывает примерно 50 тыс. человек, что примерно соответствует крупному муниципальному образованию в России, там, где оно организуется на уровне районов и городов (территориальный, а не поселенческий принцип).

Муниципальные округа выполняют функции, делегированные как от государственного земельного управления, так и от муниципалитетов нижнего уровня (т.е. межмуниципальные функции). Все это делает муниципальные округа в Германии очень близкими к той модели реконструкции институтов местного самоуправления в России, которые ныне предлагается известной «Комиссией Козака». Имеется в виду модель: «низовые» поселковые муниципалитеты – муниципальные районы, а также – городские округа как муниципальные образования, интегрирующие права и полномочия обеих уровней в структуре институтов местного самоуправления. Вместе с тем, принципы и конкретные параметры разграничения расходных полномочий между отдельными видами муниципальных образований в законопроекте представлены все же достаточно схематично, а концепция муниципальных округов все еще нуждается в серьезной апробации и, скорее всего, в предварительной практической ее апробации в различных типах регионов России. То же касается и условий выделения и функционирования «независимых от округов» муниципальных образований (городских округов).

5. По сложившейся в Германии практике финансовая база («квази-бюджет») муниципальных округов формируется в основном за счет двух источников – взносы от нижестоящих муниципальных образований (которые направляют в округа до 50% своих финансовых ресурсов) и целевые средства, предоставляемые из земельного бюджета[17].

[17] По некоторым сведениям, в Германии есть земли, где финансовые средства муниципальных округов формируются за счет прямого участия последних в расщеплении отдельных видов налоговых поступлений, т.е. имеют бюджет в полном смысле слова.

6. Ни муниципальные округа, ни низовые муниципальные образования Германии не имеют прямых финансовых взаимодействий с федеральным бюджетом по доходным или расходным операциям.

7. Земли по закону гарантируют муниципальные заимствования и таким образом получают формальное право регулировать и контролировать этот аспект управления местными финансами и, если необходимо, могут требовать снижения расходов конкретного муниципального образования и ограничения практики его заимствований.

8. Все меры, предпринятые в пределах модели специального режима бюджета для земель Германии и отдельных муниципальных образований, в любой момент и в любой компоненте могут быть оспорены через судебные процедуры.

3. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАКТИКИ СПЕЦИАЛЬНЫХ РЕЖИМОВ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В данной части работы проблемы и перспективы реализации специальных режимов бюджетных отношений, в том числе, применительно к отдельным муниципальным образованиям, рассмотрены на примере ряда регионов Российской Федерации, а именно: ***Рязанской, Омской, Ленинградской, Московской, Астраханской областях*** и их муниципальных образований[18].

Эти субъекты РФ, а внутри них – отдельные муниципальные образования существенно отличаются друг от друга по основным характеристикам финансово-бюджетного процесса и в принципе охватывают основные типы регионов России (кроме экстремальных – «базовые» доноры и глубоко дотационные регионы, которые нуждаются в специальном изучении).

Например, ***Рязанская*** и ***Астраханская области*** относятся к числу среднедотационных регионов России, где ситуация в по-

[18] Автор выражает признательность представителям администраций соответствующих субъектов РФ за сотрудничество и предоставленные фактические материалы.

следнее время не имеет существенных признаков улучшения. ***Омская область*** также относится к числу среднедотационных регионов России, причем к тем, где ситуация в последнее время имеет существенные признаки улучшения и движения к самодостаточности. ***Ленинградская область*** в настоящее время является регионом-донором. ***Московская область*** также является финансово-устойчивым регионом, однако данные по области получены только по двум муниципальным образованиям, которые в силу их географического положения (у границы г. Москвы) являются одними из наиболее финансово-обеспеченных в пределах данного региона.

Так как понятия ***«государственный долг субъекта Российской Федерации»*** и ***«муниципальный долг»*** впервые введены Бюджетным кодексом РФ с 1 января 2000 г., регионами и муниципальными образованиями были представлены соответствующие данные за 2000, 2001 и 2002 гг.

3.1. Рязанская область

Из ***Рязанской области*** были получены данные, характеризующие абсолютные и относительные величины государственного долга области как субъекта Федерации. Представленные данные оперируют двумя показателями названного долга: по заключенным договорам и по фактическим заимствованиям. Различие прослеживается за счет того, что фактически предоставленные администрацией Рязанской области гарантии (поручительства) значительно меньше, чем предполагался их объем по заключенным договорам. Далее используются показатели ***фактического долга***.

Как показывают данные табл. 1, в области, несмотря на возрастание ***степени дотационности ее бюджета***, идет относительное и даже абсолютное сокращение бремени государственного долга. В настоящее время фактически имеющийся долг оценочно составляет всего 1,3% ВРП и 19,7% собственных доходов областного бюджета. Структура долга по фактически произведенным заимствованиям приведена в табл. 2.

Данные табл. 2 показывают, что в последние годы Рязанская область не прибегала к такой форме заимствований, как государственные займы путем размещения ценных бумаг. Практически сошла «на нет» значимость банковских кредитов; сократилась доля ссуд, полученных из федерального бюджета, тогда как 3/4

Таблица 1

Абсолютные и относительные показатели государственного долга Рязанской области

(млн руб.)

Показатели	на 01.01.2001	на 01.01.2002	на 01.01.2003*
Фактический долг	657,3	671,4	650,7
ВРП	31 965,8	41 285,0	49 733,0
Долг к ВРП, %	2,1	1,6	1,3
Собственные доходы областного бюджета (т.е. без трансфертов из федерального бюджета)	1174,1	1959,8	3303,0
Долг к собственным доходам бюджета, %	56,0	34,3	19,7

* Прогноз.

Таблица 2

Структура государственного долга Рязанской области

(% к итогу)

Показатели	на 01.01.2001	на 01.01.2002	на 01.01.2003
Фактический долг, млн. руб.	657,3	671,4	650,7
То же, %	100	100	100
Бюджетные ссуды и кредиты, полученные от федерального бюджета	35,3	28,3	23,1
Кредиты, полученные администрацией Рязанской области	11,1	6,6	0,4
Предоставленные государственные гарантии (поручительства)	53,6	65,1	76,5
Государственные займы, осуществленные путем выпуска ценных бумаг	–	–	–

долга сформировано в настоящее время за счет выданных администрацией области гарантий (поручительств).

Полученные данные свидетельствуют о снижении объема кредиторской задолженности по областному бюджету. С 01.01.2001 г. до 01.07.2002 г. объем этой задолженности сократился с 345,1 до

185,3 млн руб., т.е. с 52 до 29% официально установленной величины государственного долга области. Снижается также бремя расходов по обслуживанию государственного долга. Так, в 2000 г. эти расходы составили 15,6% собственных доходов областного бюджета, а в 2001 г. – только 7,2%.

3.2. Омская область

3.2.1. По субъекту Федерации

Данные, полученные из Омской области, показывают, что здесь, как и в Рязанской области, идет сокращение бремени государственного долга области как субъекта Федерации по отношению к ВРП (см. табл. 1). Это связано с практическим «замораживанием» этого долга на фоне достаточно устойчиво растущего ВРП. Подобная ситуация отвечает целевой установке, зафиксированной в таком документе, как «Методика формирования межбюджетных отношений в Омской области на 2002 год», где в п. 3.16, посвященном управлению государственным долгом области, ставится задача поэтапного приведения размеров долга в соответствие с нормами бюджетного законодательства (предельный объем долга не должен превышать объемов дохода бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета).

Для решения названной задачи устанавливаются следующие меры: а) запрет на новые заимствования, создающие государственный долг Омской области; б) запрет на предоставление государственных гарантий за счет областного бюджета; в) запрет на предоставление налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов; г) запрет на предоставление бюджетных кредитов коммерческим организациям. По сути, данные положения означают полное «изъятие» инструментов заимствования из системы управления государственными финансами области как субъекта Федерации.

Данные табл. 3 показывают, что в области имеет место существенное относительное сокращение бремени государственного долга, хотя здесь этот показатель все еще остается заметно выше, чем для рассмотренной ранее Рязанской области.

В табл. 4 приведено отношение государственного долга Омской области к собственным доходам областного бюджета (без трансфертов из федерального бюджета). Эти данные обнаруживают тенденцию снижения отношения государственной области

Таблица 3

Соотношение государственного долга Омской области (областной бюджет) к валовому региональному продукту (ВРП) области

(млн руб.)

Период	Государственный долг	Валовой региональный продукт (ВРП)	Отношение государственного долга к ВРП, %
На 01.01.2001 г	4917,6	48 703,8	10,1
На 01.01.2002 г	4107,6	69 000,0	6,0
На 01.01.2003 г *	3482,2	81 000	4,3

* Данные по состоянию на 01.01.2003 г. являются прогнозными.

к собственным доходам областного бюджета (без трансфертов). За три года это отношение снизилось со 135 до 66%, т.е. практически вдвое.

Таблица 4

Отношение государственного долга Омской области к собственным доходам областного бюджета (без трансфертов из федерального бюджета)

(млн руб.)

Период	Государственный долг	Собственные доходы областного бюджета (без трансфертов)	Государственный долг, % к доходам
На 01.01.2001 г.	4917,6	3643,4	135,0
На 01.01.2002 г.	4107,6	5311,8	77,3
На 01.01.2003 г.*	3482,2	5275,0	66,0

* Данные по состоянию на 01.01.2003 г. являются прогнозными.

Приведенные в табл. 5 данные показывают изменения в структуре государственного долга Омской области. При сокращении абсолютного объема государственного долга и условных обязательств (гарантий и поручительств) в составе государственного долга существенно сократилась доля облигационных займов, сошла «на нет» практика выпуска векселей администрации области. Примерно сохранила свое значение практика кредитных договоров и соглашений и весьма существенно возросла роль бюджетных ссуд.

Таблица 5

Структура государственного долга Омской области (областной бюджет)

(тыс. руб.)

Вид долга	Долг по состоянию на			
	01.01.2000	01.01.2001	01.01.2002	01.07.2002
1. Облигационные займы*	584 061,5	439 677,5	250 649,0	103 890,7
2. Векселя администрации**	708,2	645,4	608,3	0,0
3. Бюджетные ссуды	0,0	267 953,0	404 067,8	590 875,7
4. Кредитные соглашения и договоры	1 568 564,1	1 629 295,2	1 292 440,1	1 152 425,6
Государственный долг	2 153 333,8	2 337 571,1	1 947 765,2	1 847 192,0
Условные обязательства – поручительства и гарантии	2 940 296,9	2 580 053,4	2 159 875,0	2 388 669,6
Всего	5 093 630,7	4 917 624,5	4 107 640,2	4 235 861,6

* Облигационные займы проводились областью в 1997–1999 г.
** Векселя выпускались в 1997 г.

Данные табл. 6 показывают наличие в Омской области ситуации, существенно отличной от таковой, наблюдаемой в Рязанской области. Здесь имеет место не только нарастание кредиторской задолженности областного бюджета. Кредиторская задолженность по своим размерам имеет принципиальное значение для понимания совокупного долга области в реальном, а не формальном выражении, при этом всего за 2,5 года отношение кредиторской задолженности к официальному государственному долгу (без условных обязательств) возросло с 90,8 до 153,5%. Учет этой задолженности привел бы к возрастанию суммы долга в 2,2–2,5 раза,

Таблица 6

Кредиторская задолженность Омской области (областной бюджет)

Показатели	на 01.01.2000	на 01.01.2001	на 01.01.2002	на 01.07.2002
Задолженность – всего, тыс. руб.	1 956 810	2 485 080	2 356 542	2 836 321
К общей сумме долга без условных обязательств, %	90,8	106,3	120,9	153,5
К общей сумме долга с условными обязательствами, %	38,4	50,5	57,4	66,9

или до 12% ВРП в начале 2002 г. и примерно к уровню полутора годовых объемов собственных доходов областного бюджета, что значительно выше предела, установленного Бюджетным кодексом РФ.

Таблица 7

Расходы на обслуживание и погашение государственного долга Омской области (областной бюджет) за 2000–2002 гг.

(тыс. руб.)

Показатели	2000	2001	2002*
Фактический размер расходов на обслуживание долга	441 321,0	286 042,0	98 120,0
Погашение долга:			
назначено по бюджету	208 549,0	155 000,0	1 136 000,0
исполнено по бюджету	658 102,0	1 149 902,0	661 159
Фактические расходы на обслуживание и погашение – всего	1 099 423,0	1 435 944,0	759 279,0
То же, к собственным доходам областного бюджета, %	30,2	27,0	14,4

* По состоянию на 1 июля 2002 г.

3.2.2. По муниципальным образованиям области

Для анализа рассматриваемой проблемы (состояние задолженности и долгового бремени муниципальных образований и возможности использования названных показателей как критериев введения особых режимов бюджетных отношений с отдельными муниципальными образованиями «в финансовом кризисе») в составе Омской области были выбраны два муниципальных образования – ***Черлакский район*** (тяжелая финансово-бюджетная ситуация и значительный долг, превышающий допустимый размер согласно Бюджетному кодексу РФ) и ***Любинский район*** (финансово-стабильное муниципальное образование).

В соответствии со ст. 90 Бюджетного кодекса РФ муниципальные заимствования – займы и кредиты, привлекаемые от юридических и физических лиц, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками. В соответствии с данными отчетов, предоставляемых вышеуказанными муниципальными образованиями, в течение 2001 и 2002 гг. заимствования ими не осуществлялись, договора предоставления гарантий не заключались.

Как мы видим, при различии в объемах долга, его структура по двум принципиально различным муниципальным образованиям области на 100% представлена бюджетными ссудами (табл. 8).

Таблица 8

Состояние муниципального долга Черлакского и Любинского районов

(тыс. руб.)

Период	Черлакский район			Любинский район		
	бюджетные ссуды	поручительства	итого	бюджетные ссуды	поручительства	итого
На 01.01.2001 г.	11 499,0	35 865,0	47 364,0	0,0	6 871,0	6 871,0
На 01.01.2002 г.	40 493,7	0,0	40 493,7	5 036,4	0,0	5 036,4
На 01.07.2002 г.	29 577,4	0,0	29 577,4	3 857,6	0,0	3 857,6

Таблица 9

Расходы на обслуживание долга муниципальных образований

(тыс. руб.)

Параметры расходов	Черлакский район			Любинский район		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Предельный размер расходов на обслуживание долга	2708,2	3540	2 638,2	21 619,0	17 364	17 865
Фактический размер расходов на обслуживание долга	0,0	3262	0,0	153,2	1226	0,0

Примечание. Фактические расходы на обслуживание долга приведены на 01.01.2001 г., 01.01.2002 г. и 01.07.2002 г. соответственно.

Данные табл. 9 показывают, что даже «тяжелое» в финансовом положении муниципальное образование области не исчерпывает предельных размеров расходов на обслуживание муниципального долга.

3.3. Ленинградская область

3.3.1. По субъекту Федерации

Объем государственного долга Ленинградской области, составлявший на 1 января 2001 г. 2 511 216 тыс. руб., на 1 января 2002 г. уменьшился на 92 290 тыс. руб. и составил 2 418 926 тыс. руб. (табл. 10), при этом объем обязательств по предоставленным гарантиям и поручительствам снизился на 252 297 тыс. руб., а долг по кредитам и займам возрос на 160 006 тыс. руб., что объясняется переоформлением в 2001 г. Министерством финансов РФ поручительств Ленинградской области по кредитам МБРР в ссуды, полученные субъектом РФ – Ленинградской областью из федерального бюджета в сумме на 1 января 2002 г. 152 406 тыс. руб. Таким образом, в 2001 г. долг по прямым обязательствам фактически уменьшился.

В 2001 г. Комитет финансов Ленинградской области провел размещение на ММВБ ценных бумаг – среднесрочных государственных облигаций Ленинградской области на сумму 400 млн руб. по номинальной стоимости. Объем обязательств по ценным бумагам на 1 января 2002 г. составил 379 839 тыс. руб. По состоя-

1/217-3261

Таблица 10

Динамика изменения и прогноз объема государственного долга Ленинградской области в 1999–2004 гг.

(на начало года)

(млн руб.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Государственный долг	1525,5	2584,1	2511,2	2418,9	2775,7	2500,0

нию на 1 января 2002 г. отношение объема долга к доходам бюджета в 2001 г. составило **35,80%**, при установленном Бюджетным кодексом предельном значении этого показателя на уровне **100%**.

Осуществленные комитетом финансов мероприятия по реструктуризации и погашению обязательств Ленинградской области позволили также уменьшить расходы на обслуживание государственного долга в 2001 г. В областном законе «Об областном бюджете Ленинградской области на 2001 г.» от 29 декабря 2000 г. № 45-ОЗ расходы по разделу «Обслуживание государственного долга» изначально были предусмотрены в размере 296 207 тыс. руб. В уточненном бюджете на 2001 год данные расходы определены в сумме 257 207 тыс. руб. Фактические расходы в 2001 г. по разделу «Обслуживание государственного долга» составили 247 600 тыс. руб. (96,26 % плана), в том числе расходы на обслуживание внутреннего государственного долга составили 117 854 тыс. руб. (92,46% плана), расходы на обслуживание внешнего долга (синдицированный кредит) составили 129 746 тыс. руб. (100% плана). Расходы на обслуживание синдицированного кредита уменьшились по сравнению с 2000 г. на 18%.

По состоянию на 1 января 2002 г. отношение объема расходов на обслуживание долга Ленинградской области к расходам бюджета Ленинградской области составило **3,06 %**, что удовлетворяет требованиям Бюджетного кодекса, где предельное значение этого показателя устанавливается на уровне **15%** (табл. 10–12).

Таблица 11

Изменение объема и структуры долга Ленинградской области в 2000 и 2001 гг.

(млн руб.)

Заемные средства	На 01.01.2000	На 01.01.2001	На 01.01.2002
Долг по кредитам и займам	1927,1	1657,0	1817,0
Поручительства	656,9	854,2	601,9
Итого	2584,0	2511,2	2418,9

Таблица 12

Динамика изменения отношения объема государственного долга Ленинградской области к доходам бюджета за последние годы

(%)

	01.01.1999	01.01.2000	01.01.2001	01.01.2002
Отношение объема государственного долга области к доходам бюджета	87,14	82,26	51,06	35,80

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Законом об областном бюджете Ленинградской области устанавливается предельная величина государственного долга в течение текущего года, величина государственного долга на начало следующего года, предельный объем заемных средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета. Также законом о бюджете устанавливается предельная величина условных обязательств в течение текущего года и утверждается их перечень. Утверждается программа государственных внутренних заимствований.

В период до 2004 г. Правительством Ленинградской области будет продолжена политика структурного изменения государственного долга Ленинградской области, направленная на сокращение объема кредиторской задолженности по прямым обязательствам. Приоритетной задачей финансовой политики Ленинградской области, направленной на подъем экономики области и дальнейшее развитие промышленности, на будущие годы останется государственная поддержка инвестиционных процессов, реализуемая путем ***выдачи гарантий и поручительств***. Будет и далее проводиться политика жесткого контроля и учета средств на погашение и обслуживание государственного долга.

3.3.2. По муниципальным образованиям области

По Ленинградской области информация по состоянию муниципального долга получена из двух муниципальных образований – Киришского района (финансово-устойчивое муниципальное образование) и Тихвинского района (финансово-кризисное муниципальное образование).

В табл. 13 приведены данные по ***Киришскому району***.

По данным местной администрации, на 100% муниципальный долг района представлен гарантиями администрации. Кредиторской задолженности муниципального образования перед бюджетополучателями нет, расходов на погашение муниципального долга также нет.

Таблица 13

Динамика муниципального долга Киришского района за 2000–2002 гг.

Год	Долг муниципального образования, тыс. руб.	Отношение долга к доходам без помощи из вышестоящего бюджета, %
2000	73 000	30,1
2001	70 154	16,1
2002 (оценка)	61 154	12,3

В табл. 14 и 15 приведены данные по ***Тихвинскому району***. Здесь ситуация с долгом этого муниципального образования, значительно более слабого в финансово-экономическом отношении, существенно отличается от других. Долг, помимо кредитных заимствований, преимущественно представлен бюджетными ссудами, хотя в целом объем долга далек от предельных значений, установленных Бюджетным кодексом РФ (не вполне ясно, какая величина бюджетных доходов указана в данном случае). Наличествует значительная кредиторская задолженность, превышающая формальную величину долга.

Таблица 14

Динамика и структура долга Тихвинского района за 2000–2002 гг.

Год	Бюджетные ссуды, тыс. руб.	Кредиты, тыс. руб.	Долг муниципального образования в целом	
			тыс. руб.	% к доходам
2000	31 261	3000	34 261	31,57
2001	3428	4900	8328	7,41
2002 (на 01.09)	7100	4000	11 100	9,57

Таблица 15

Сравнительная динамика муниципального долга и кредиторской задолженности Тихвинского района за 2000–2002 гг.

Год	Долг муниципального образования в целом, тыс. руб.	Кредиторская задолженность*, тыс. руб.	То же, к официальному муниципальному долгу, %
2000	34 261	25 491	74,4
2001	8328	33 932	407,4
2002 (на 01.09)	11 100	43 876	395,3

* Оплата труда бюджетных работников, начисления на оплату труда и оплата коммунальных услуг бюджетных учреждений.

Таким образом, по финансово-неустойчивому муниципальному образованию в последние 1–2 года кредиторская задолженность примерно ***в 4 раза*** превышала формальную величину муниципального долга.

3.4. Московская область

По Московской области фактические данные и возможные к ним комментарии запрашивались в двух муниципальных образованиях, куда ранее в рамках проекта уже выезжали группы российских и немецких специалистов. Это – ***Химкинский*** и ***Одинцовский*** районы. Оба района, как непосредственно граничащие с Москвой в силу своего благоприятного расположения являются самодостаточными и в силу этого явно не рассматривают проблемы муниципального долга и особого «кризисного» режима для муниципальных образований как особо значимые.

3.4.1. Химкинский район

В ответе на наш запрос, присланном А.В. Фрыгиным, начальником финансового управления – Заместителем Главы Химкинского района, отмечается, что формальное изъятие ст. 91 Бюджетного кодекса не означает отмену возможностей муниципальных заимствований, поскольку оставшиеся действующими статьи (ст. 104 п. 4, ст. 107 п. 2 и т.д.) предоставляют право муниципальных заимствований и выдачи муниципальных гарантий. Источником заемных средств на практике могут служить только банковские кредиты или кредиты (ссуды) из вышестоящего бюджета. Прочие формы заимствований, по мнению отвечавшего, встречаются крайне редко. Сроки погашения муниципального долга, как правило, определяются в течение одного бюджетного года, но во многих случаях продляются.

Для муниципального образования «Химкинский район» не характерно принятие долговых обязательств. В течение последних 10 лет от имени муниципального образования ***не было заключено ни одного соглашения по данному вопросу***. Это связано с рядом обстоятельств. Данная муниципальная территория остается ***донором*** даже при довольно низких нормативах отчислений от регулирующих источников (меньше среднеобластных) в бюджет

района. При планировании расходов, особенно в последние 2–3 года, в сметах предусматривается 100%-ное финансирование заработной платы с начислениями пособий и компенсаций, оплаты продуктов питания, медикаментов и коммунальных услуг с учетом роста цен, реализации требований федеральных законов. Все остальные статьи формируются по остаточному принципу. Это позволило району на протяжении всего времени не допускать задержек в выплате заработной платы и иных выплат социального и компенсационного характера, когда они осуществлялись из местного бюджета.

Привлечение заемных средств и, как следствие, образование долга требует в установленный период времени его погашения. В то же время межбюджетные отношения с областью как субъектом Федерации построены таким образом, что в расчетных показателях, доводимых сверху, ***суммы на погашение долгов не учитываются***. Как правило, бюджеты муниципальных образований утверждаются именно в объемах этих расчетных показателей, и свободы маневра здесь не бывает (нормативы отчислений и ставки зачисления платежей от регулирующих источников меняются ежегодно и даются только под конкретные расходы). Следовательно, в случае возникновения долга помимо текущих расходов, которые нельзя уменьшить, необходимо будет гасить и долги, не имея источников финансирования.

Поскольку бюджеты муниципальных образований имеют четкую социальную направленность, все займы будут направлены на «проедание», а в дальнейшем, следовательно, на усиление социальной напряженности. Так, дополнительное финансирование за счет займов учреждений социальной сферы (капитальный ремонт, приобретение оборудования, инвестиции) как-то решало проблемы для данной отрасли, но создавало проблему для бюджета в целом. Кроме того, в ряде районов области имела место практика, когда за счет привлечения средств оплачивались, к примеру, услуги пассажирского транспорта по бесплатной перевозке населения, связи по бесплатным переговорам, делались доплаты и надбавки работникам бюджетной сферы и местного хозяйства и т. д. В дальнейшем из-за отсутствия средств это пришлось отменять. Привлечение займов в качестве инвестиций в производственные отрасли, даже дающие хорошую налоговую отдачу, также в силу существующего характера межбюджетных отношений ***невыгодно для муниципального образования***.

Характерной для всех, практически без исключения, муниципальных образований является ***задолженность другого рода***. Она связана с предоставлением услуг коммунального характера (электро-, водо-, газо- и теплоснабжение). Задолженность образовывалась в течение 90-х гг. и продолжает иметь место сейчас. Причиной является то обстоятельство, что рост тарифов на коммунальные услуги происходит значительно быстрее, чем рост доходов муниципального бюджета. Отсюда – суммы задолженности сопоставимы с объемами бюджетов. К примеру, по Химкинскому району при объеме доходов и расходов на 2002 г. 1,1 млрд руб. сумма задолженности за бюджетной сферой и жилищным фондом составила 0,3 млрд руб. Аналогичная картина и по другим муниципальным образованиям. ***Эти цифры не закладываются в расчетные показатели и не берутся во внимание при определении межбюджетных отношений субъекта Федерации и «его» муниципалитетов***. Задолженность по остальным статьям материальных затрат значительно меньше, причем с введением жестких правил финансирования (заключение договоров в пределах лимита бюджетных обязательств) она резко уменьшается.

В первоначальном варианте муниципального бюджета погашение долгов не закладывается (как и в большинстве других муниципальных образований). В случае перевыполнения доходов бюджета в течение года, в соответствии с действующим законодательством, в бюджет вносятся изменения и дополнительно полученные суммы, даже превышающие установленные Законом 15%, направляются на покрытие задолженности. На примере Химкинского района это – задолженность по коммунальным платежам со стороны муниципальных предприятий ЖКХ. Эта задолженность также формально не входит в состав муниципального долга, но фактически представляет собой реальное «бремя» местных администраций. Здесь администрация Химкинского района МО исходит из того, что в противном случае – непогашение долга – поставщики («Мосэнерго», «Мосводоканал») снизят лимиты и фактический объем услуг предприятиям и жителям муниципального образования, чего допустить нельзя.

3.4.2. Одинцовский район

Материал, полученный из Одинцовского района Московской области, свидетельствует о том, что проблема долга не имеет практического значения для данного, финансово высокообеспе-

ченного муниципального образования. В бюджете муниципального образования муниципальный долг не предусматривается; не предусматриваются также и средства на погашение и обслуживание этого долга. Кредиторской задолженности перед бюджетополучателями в районе также нет (о долге муниципальных унитарных предприятий ничего не сообщается). Однако сообщается, что в муниципальном бюджете предусматривался допустимый Бюджетным кодексом РФ дефицит местного бюджета. Однако таковой дефицит, если он не декларируется формально, в итоге должен был бы порождать и долг, и расходы на его обслуживание.

3.5. Астраханская область

В ответе, полученном из ***Астраханской области***, говорится о том, что в данном регионе Администрацией поддерживается мнение о перспективности работы над проблемой введения особых режимов бюджетных отношений с отдельными субъектами Российской Федерации и внутри них с отдельными муниципальными образованиями. Подобные особые режимы необходимы для достижения целей финансового оздоровления на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем как полагают коллеги из данного региона, «немецкие критерии введения особого режима бюджетных отношений для субъектов Федерации и для муниципальных образований, построенные на показателях долга и бремени обслуживания (погашения) долга в доходной и расходной части соответствующих бюджетов, нельзя применять в полной мере в отечественной практике». Этот вывод связывается, в первую очередь, с нестабильностью доходной базы субъектов Федерации и муниципальных образований в условиях изменяющегося налогового законодательства. Во-вторых, этот вывод мотивируется тем, что в настоящее время отсутствует четкое разграничение «собственных» расходных полномочий и наличествующих «нефинансируемых федеральных мандатов».

Таким образом, в настоящее время основные причины нестабильного финансово-бюджетного положения субъектов Федерации и муниципальных образований ***находятся в прямой зависимости не от их бюджетной и налоговой политики***, а от политики Правительства Российской Федерации. В итоге складывается ситуация ограниченной значимости показателей долга и бремени обслуживания (погашения) этого долга в доходной и расходной части территориальных бюджетов как отражения (результата) «качества» управленческой работы и эффективности налогово-бюджетной политики самих регионов и муниципальных образований.

В табл. 16 и 17 приведены фактические данные, характеризующие «долговую ситуацию» и ее изменения в Астраханской области как субъекте Российской Федерации.

Данные табл. 16 показывают тенденцию к нестабильности динамики и структуры внутреннего государственного долга Астраханской области. После двукратного увеличения долга в 2000 г. в 2001 г. произошло его существенное снижение и затем опять заметное увеличение в течение 2002 г. С точки зрения структуры долга обращает на себя внимание отказ области с 2000 г. от эмиссии государственных займов. Долговой «бум» 2000 г. был связан с заключением договоров о предоставлении государственных гарантий (поручительств) области, хотя, как показывают данные по Рязанской области, объемы таких договоров могут не совпадать с величиной фактически предоставленных гарантий (поручительств).

С 2000 г. заметно нарастание долга области в результате заключения ею кредитных соглашений – в середине 2002 г. на эту форму долга приходилось уже почти 3/4 его совокупной величины. Обращает на себя внимание стабильность в 2000–2002 гг. такой формы долга, как долговые обязательства третьих лиц, переоформленные в государственный долг Астраханской области.

В табл. 17 обращают на себя внимание два момента. Во-первых, при тенденции увеличения долга в 2002 г. расходы на его обслуживание не производились; по-видимому, эти показатели коррелируют с определенным лагом. Во-вторых, в ситуации общей неустойчивости финансово-бюджетного положения региона (прежде всего, под влиянием факторов внешнего характера) в 1999 и 2002 гг. (оценка) имели место высокие показатели, характеризующие отношение дефицита областного бюджета к объему доходов областного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и привлеченных в текущем финансовом году заемных средств (соответственно, 17,8% и 18,8%).

Таблица 16

Динамика и структура внутреннего долга Астраханской области в 1999–2002 гг.

	1999	2000	2001	2002
Валовой региональный продукт (в действующих ценах, млн руб.)	На 01.01.2000 18025,9	На 01.01.2001 32274	На 01.01.2002 38017	На 01.07.2002 н.д.
Внутренний долг Астраханской области: млн руб.	791,767	1530,162	353,852	622,978
% к ВРП	4,4	4,7	0,9	н.д.
Структура государственного внутреннего долга:				
Кредитные соглашения, заключенные от имени Астраханской области с физическими и юридическими лицами (в том числе кредитными организациями, международными организациями), иностранными государствами: млн руб.	245,525	197,634	211,667	459,604
% к итогу	31,0	12,9	59,8	73,8
Государственные займы Астраханской области, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг Астраханской области: млн руб.	67,409	0	0	0
% к итогу	8,5	0,0	0,0	0,0
Договоры о предоставлении гос. гарантий Астраханской области, договоры поручительства Астраханской области по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами: млн руб.	212,923	1201,511	6,686	28,030
% к итогу	26,9	78,5	1,9	4,5
Долговые обязательства третьих лиц, переоформленные в гос. долг Астраханской области: млн руб.	265,910	131,016	135,499	135,344
% к итогу	33,6	8,6	38,3	21,7
Соглашения и договоры, в т.ч. международные, заключенные от имени Астраханской области, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств: млн руб.	0	0	0	0
% к итогу	0,0	0,0	0,0	0,0

Таблица 17

Экономический «вес» расходов на обслуживание внутреннего долга Астраханской области в 1999–2002 гг.

(млн руб.)

	1999	2000	2001	2002
Расходы на обслуживание внутреннего долга	38 814	6 795	3098	0
Расходы областного бюджета	1 438 821	2 241 847	2 774 524	2 140 533
Отношение объема расходов на обслуживание долга к объему расходов областного бюджета (в %)	2,7	3,0	0,1	0,0
Дефицит (–), профицит (+) областного бюджета	–137 106	+1575	–89 403	–263 872
Отношение дефицита областного бюджета к объему доходов областного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и привлеченных в текущем финансовом году заемных средств (в %)	17,8	–	4,5	18,8

4. Выводы и возможные рекомендации

Проведенное исследование, включая анализ данных по ряду субъектов РФ и муниципальных образований, показывает, что нынешняя российская практика, скорее всего, исключает возможность универсального использования критериев государственного и муниципального долга как основания для инициирования вопроса о введении специальных режимов финансово-бюджетных взаимодействий в отношении отдельных субъектов РФ и муниципальных образований. Это связано с рядом обстоятельств.

1. Нестабильность финансово-бюджетного положения регионов и муниципальных образований по прежнему в большей мере определяется их зависимостью от вышестоящих бюджетов, нежели некими просчетами или ошибками в собственной финансово-бюджетной политике, «расплатой» за что могло бы быть введение специальных режимов бюджетных отношений.

2. Как показывает практика, действующие условия позволяют, а часто даже вынуждают субъекты РФ, а равно и муници-

пальные образования обходиться без значительных заимствований даже в ситуации крайних финансовых затруднений, отсутствия средств для проведения собственной инвестиционной политики и пр. (предпочтение отдается методам формального или фактического секвестирования бюджетных расходов).

3. Даже на фоне ограниченного числа субъектов Федерации, из которых была получена информация, выявляется определенная тенденция структуры их долга, а именно практически полное вытеснение облигационных займов (кроме Ленинградской области) и векселей региональных администраций. Среди прочих инструментов долга по мере стабилизации финансового положения региона происходит эволюция структуры его долга от преобладающего значения бюджетных ссуд к более значительной роли кредитных источников и затем – к предоставлению гарантий и поручительств как реальному инструменту привлечения инвестиций. При этом тщательная проработка соответствующих инвестиционных проектов позволяет минимизировать риск гарантий (поручительств) и, следовательно, предельно сократить расходы по данному долгу при наступлении так называемых «страховых случаев».

Разумеется, эти структурные особенности не могут не быть приняты во внимание при оценке возможностей использования показателей долга как индикатора целесообразности особых режимов бюджетных отношений. Вполне вероятно, особенности структуры долга должны быть приняты во внимание при законодательном определении его предельной величины, так как долг на 100% за счет заимствований в кредитной системе или векселей и долг на 100% за счет предоставленных гарантий – это принципиально разные экономические ситуации.

4. Реальное финансовое положение субъектов РФ и муниципальных образований не может быть объективно оценено вне такой компоненты некоего совокупного долга как кредиторская задолженность, которая в соответствии со ст. 99 Бюджетного кодекса РФ не является частью государственного или муниципального долга.

5. Реальное финансовое положение муниципальных образований невозможно оценить, не принимая во внимание задолженность муниципальных предприятий ЖКХ перед поставщиками соответствующих услуг, т.е. задолженность, которую вынуждены время от времени погашать местные бюджеты, чтобы не допустить снижения фактического поступления соответствующих услуг предприятиям и населению муниципальных образований.

6. Обследование показало, что бюджетные ссуды играют большую роль в формировании государственного долга субъектов РФ и муниципального долга (особенно, для финансово наименее устойчивых регионов и для муниципальных образований). По существу, эти ссуды стали существенным механизмом, дополняющего действующие «формализованные» механизмы финансового выравнивания на федеральном и внутрирегиональном уровне. Это подтверждает правильность решения о включении в круг исследований проекта проблемы формирования неких регулирующих и лимитирующих рамок для практики бюджетных ссуд на федеральном и региональном уровне.

7. Очевидно, что в российских условиях вопрос о введении особых режимов бюджетных отношений в адрес регионов и отдельных муниципальных образований может решаться только на основе системы критериев (индикаторов), в числе которых может учитываться следующее:

- динамика, абсолютная и относительная величина «официального» долга;
- динамика, абсолютная и относительная величина «совокупного» долга, т.е. с включением кредиторской задолженности и задолженности подведомственных муниципальных предприятий;
- уровень и динамика дотационности регионального и местного бюджета;
- эффективность использования «собственности» налоговой базы (отношение доходов к валовому региональному продукту, уровень собираемости налогов и пр.);
- объем и качество предоставляемых бюджетных услуг «на единицу» бюджетных расходов. Однако эта задача, которая постоянно ставится аналитиками бюджетного процесса, пока не имеет удовлетворительной методологической базы для своего решения.

А.Г. Игудин

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Как известно, с 1994 г. в России осуществляется реформа межбюджетных отношений.

В последние годы (1999–2002) произошло усиление формализации расчетов по определению финансовой помощи регионам из федерального бюджета, и можно отметить продвижение вперед в устранении субъективного влияния на результаты этих расчетов.

Внесенные в Государственную Думу проекты законов, касающиеся общих принципов организации региональных и местных органов власти, готовящиеся изменения Бюджетного кодекса закладывают основу третьего этапа реформирования межбюджетных отношений.

Прежде чем сделать следующий шаг в этом направлении, важно оценить на объективной *(формализованной)* основе результаты второго этапа их реформирования.

Это необходимо, чтобы получить ответ на главный вопрос: соблюдается ли при действующем механизме межбюджетных отношений провозглашенный курс на дальнейшее развитие бюджетного федерализма или он носит декларативный характер?

В Научно-исследовательском финансовом институте Минфина России проводятся исследования по разработке системы такой оценки.

В числе критериев оценки приняты ответы на следующие вопросы:

- повышается или снижается уровень собственных доходов (имея в виду трактовку их в действующем Бюджетном кодексе) в региональных и местных бюджетах?
- увеличиваются или уменьшаются диспропорции между доходами и расходами по вертикали бюджетной системы?

- возрастает или сокращается разрыв (асимметрия) в бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и муниципальных образований?
- увеличивается или уменьшается дотационность и количество дотационных бюджетов?
- сохраняется или нарушается ранжировка регионов и муниципальных образований по их бюджетной обеспеченности после получения ими финансовой помощи из вышестоящего бюджета?
- имеется ли тенденция сокращения к концу года остатков просроченных бюджетных ссуд, или они нарастают, снижая эффективность формализованного метода определения финансовой помощи бюджетам другого уровня?

Перечень можно было бы продолжить, но остановимся на этом.

В консолидированных бюджетах субъектов Федерации в период с 1993 по 2000 г. имелась *устойчивая тенденция роста удельного веса собственных доходов* (с 13,3 до 44,6%), а в 2001 г. она *была прервана* (42,3%), в 2002 г. – 38,4%, т.е. процесс пошел в противоположном направлении.

Снижение их доли – результат изменений в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве.

Предметом налогового законодательства являются взаимоотношения государства с налогоплательщиками, а также решение вопросов о том, на каком уровне власти и в какой степени осуществляется налогообложение.

Поэтому задача создания региональным и местным властям исходных возможностей для балансирования бюджетов и повышения их самостоятельности через *разграничение* на постоянной основе, а также *распределение по временным нормативам* доходных источников между уровнями бюджетной системы должна решаться в бюджетном законодательстве.

В структуре средств межбюджетного регулирования, состоящих из отчислений от регулирующих налогов по временным нормативам и перечислений им из федерального бюджета в разных формах, произошел значительный рост доли последних. В 2000 г. удельный вес этих перечислений в средствах межбюджетного регулирования составлял 17,1%, в 2001 г. – 30,1, а в 2002 г. – 34,3%.

Вопросы возрастающего перераспределения средств через федеральный бюджет в территориальные бюджеты исследовались и Центром фискальной политики (Г.В. Курляндская). Результа-

ты их были представлены на рассмотрение «круглого стола» в г. Кисловодске, организованном 24 декабря 2002 г. Комитетом по бюджету совместно с комитетами по местному самоуправлению по делам Федерации и региональной политике Совета Федерации на тему «Межбюджетные отношения: взаимоотношения бюджетов субъектов Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований». В них, в частности, сказано: «Масштабы перераспределения доходов через федеральный бюджет представляются чрезмерными, подрывающими принципы бюджетного федерализма». С этим нельзя не согласиться.

Сокращение уровня собственных доходов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации и доли налоговой составляющей в средствах межбюджетного регулирования – тенденция, противоречащая задаче наиболее полной реализации принципа реальной самостоятельности бюджетов, имея в виду снижение зависимости их от бюджетов вышестоящего уровня.

Выделение с 2000 г. из Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации средств компенсационного характера в отдельный фонд – Фонд компенсаций в целях покрытия задолженности федерального бюджета по переданным им так называемым «нефинансируемым мандатам» явилось шагом вперед. Но поскольку этот вопрос решен не путем передачи регионам дополнительных налоговых источников, не осталось ни одного субъекта Федерации на полном финансовом самообеспечении.

В 2001 г. произошел резкий *рост диспропорций по вертикали бюджетной системы* в первичном распределении доходов и расходов, без учета средств, направленных в другие уровни этой системы.

Если в 2000 г. на федеральном уровне доля доходов (54%) превышала долю расходов (47,1%) на 6,9 процентных пункта, то в 2001 г. – уже на 14,1 пункта (доходы 59,3, расходы 45,2%). В 2002 г. наблюдалось дальнейшее усиление централизации средств в федеральном бюджете – при доле расходов 50,8 доля доходов составила 62,6% с превышением на 11,8 пункта. Если же исключить появившийся в 2002 г. единый социальный налог, то уровень централизации также будет выше 2000 г. – 58,6%.

Прямо противоположная ситуация в консолидированных бюджетах субъектов Федерации.

Особенно это сказалось на местных бюджетах, доля доходов которых сократилась с 21,6% в 1999 г. до 14,5% в 2001 г., т.е. ниже

доли расходов (24,8%) на 10,3 пункта, а в 2002 г. доля доходов стала еще меньше – 12, 4% (разрыв – 9,3 пункта).

В условиях бюджетного федерализма усиление централизации налоговых поступлений в принципе может быть приемлемо, но если осуществляется не как стратегическое направление развития экономических основ федеративных отношений, а как временный маневр.

Усиление централизации налогов в федеральном бюджете привело к снижению бюджетных доходов как высокообеспеченных, так и малообеспеченных территорий. Последним в порядке перераспределения через вышестоящий бюджет осуществляется возмещение выпадающих доходов (часто не полностью). Таким образом, у них происходит замена имеющихся, хотя и недостаточных для них, налогов дотационными формами межбюджетного регулирования.

В 2001 г. не удалось преодолеть тенденцию *роста асимметрии в бюджетной обеспеченности* субъектов Федерации в расчете на одного жителя даже с учетом финансовой помощи и компенсаций из федерального бюджета.

За период с 1998 по 2001 г. разница между минимальной и максимальной величинами душевых бюджетных доходов (без учета Чеченской Республики) не сократилась. Она составила 22,5 раза против 22,3 раза.

А в среднем по 20 регионам с наименьшими и 20 регионам с наибольшими значениями этого показателя рост асимметрии произошел в 1,4 раза (с 5,2 до 7,2 раза).

Немало примеров, когда резко *меняется ранжировка* регионов и муниципальных образований по бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя *после получения средств из федерального бюджета.*

Так, в 2001 г. Республика Тыва до получения таких средств занимала 85 место, а после их получения передвинулась на 21 место, которое до этого принадлежало Московской области (перешла на 31 место), опередив также Пермскую (передвинулась с 17 на 23 место) и Самарскую (с 19 на 26 место) области. Усть-Ордынский авт. округ с 86 перешел на 33 место и опередил Челябинскую (с 33 на 49 место), Ленинградскую (с 25 на 34 место) области, Удмуртскую Республику (с 28 на 36 место), Свердловскую (с 29 на 41 место), Иркутскую (с 30 на 39 место), Ярославскую (с 31 на 42 место), Липецкую (с 32 на 45) области. Всего подобных случаев было 30.

Аналогичный анализ, произведенный в более сопоставимых условиях, с корректировкой на индекс (а точнее коэффициент) бюджетных расходов, показал, что таких случаев было 36.

Подобные примеры имеются и среди муниципальных образований.

Заметим, что в новом законе о бюджетном выравнивании, одобренном парламентом Германии в декабре 2001 г., который должен вступить в силу с 1 января 2005 г., одним из обязательных условий межбюджетного регулирования является соблюдение ранжировки земель по бюджетной обеспеченности, сложившейся до бюджетного выравнивания.

Обращает на себя внимание возросшая в последние годы роль *бюджетных ссуд* в межбюджетном регулировании. Они используются не только и не столько для покрытия кассовых разрывов в связи с несовпадением сроков поступления и расходования средств в течение года, но и для покрытия годового дефицита. Федеральным центром было пролонгировано бюджетных ссуд в 2001 г. 5 млрд руб., в 2002 г. – 7,8 и в 2003 г. – 20 млрд руб.

Это можно рассматривать как признак не только недостатков действующего механизма межбюджетных отношений, но и упущений в бюджетном планировании.

В проектах бюджетов не предусматривается оборотная кассовая наличность для покрытия ежегодно прогнозируемого кассового разрыва. Теперь, к сожалению, такого понятия даже нет в Бюджетном кодексе.

В центре внимания «круглого стола», состоявшегося в г. Кисловодске, о котором сказано выше, были законопроекты, касающиеся общих принципов организации региональных и местных органов власти.

По его итогам разработаны рекомендации, в числе которых есть предложение «рассмотреть возможности проведения в отдельных субъектах Российской Федерации эксперимента для отработки новых принципов межбюджетных отношений». Кстати, аналогичное предложение было высказано и некоторыми участниками Госсовета при Президенте Российской Федерации, состоявшегося ранее по вопросам местного самоуправления.

В этой связи остановимся ***на тех положениях законопроекта*** об общих принципах организации местного самоуправления, которые, по нашему мнению, прежде чем применить на территории всей России, надо экспериментально опробовать.

К ним, в частности, относятся следующие:

1. Установление в Бюджетном кодексе и (или) налоговом законодательстве для поселений и муниципальных районов единых нормативов отчислений (по существу постоянных процентных долей) и (или) налоговых ставок по отдельным видам федеральных налогов для зачисления в соответствующие местные бюджеты, а решениями представительного органа муниципального района единых нормативов, также постоянных, для всех поселений этого района. Аналогичный подход предусматривается при установлении постоянных процентных долей по местным налогам – поселениям решением представительного органа муниципального района и по региональным налогам – поселениям или муниципальным районам законом субъекта Федерации.

С позиции устранения возможности субъективных решений по данному вопросу со стороны региональных и районных органов власти это можно рассматривать как шаг вперед. Но только единые процентные доли исключают участие налогов в горизонтальном выравнивании и будут значительно меньше нормативов отчислений, устанавливаемых по действующему законодательству на временной основе. А значит, при прочих равных условиях возрастет дотационность местных бюджетов. Это касается тех регионов, а их большинство, где в сочетании с едиными нормативами по одним видам налогов утверждаются дифференцированные (групповые и индивидуальные) нормативы по другим их видам.

Для того, чтобы удостовериться в этом, достаточно привести некоторые данные о нормативах отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты Ставропольского края на 2002 г. Например, в бюджеты следующих сельсоветов они установлены в размерах: Водораздельного – 4%, Круглолесского – 7%, Александровского – 14%, Калиновского – 85%, Казинского – 100%. Из девяти городов четырем нормативы установлены в размере 100%, а остальным – от 35 до 88%. Каковы в этих случаях могут быть единые процентные доли? Видимо, невысокие, может быть, 5 или 7, или 10%? Но тогда муниципальным образованиям, где нормативы были выше, будут предусмотрены дотации, которые могут и нередко стимулируют иждивенчество. Правда, законопроектом дается возможность заменить их полностью или частично так называемыми «дополнительными» нормативами отчислений от уплаты регулирующих налогов, но это не обяза-

тельно. Не предусматривается внутри субъекта Федерации согласование по этому вопросу с нижестоящими органами власти для принятия решения.

Таким образом, авторы законопроекта ведут дело к еще большему сужению налоговой составляющей в межбюджетном регулировании, заменяя ее дотационными формами.

Дифференцированные нормативы, которые в отличие от единых могут учитывать особенности каждой территории или группы относительно сравнимых территорий, обеспечивая не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание, справедливо критикуют за возможность субъективного подхода к их определению и ежегодные во многих случаях изменения размеров. Но эти проблемы не являются нерешаемыми. Предусмотренный в законопроекте порядок замены выравнивающей дотации, исчисленной на формализованной основе, дополнительными нормативами отчислений от уплаты регулирующих налогов снимает первое возражение, а реализация варианта, предусмотренного Бюджетным кодексом об установлении нормативов на долговременной основе не менее чем на три года (лучше на пять), снимает второе возражение.

В Германии часть НДС, передаваемая землям, распределяется между ними исходя из численности населения каждой земли, т.е. дифференцированно, но по единому критерию – в расчете на одного жителя в среднем по всем землям.

Относительно положения о том, что постоянные процентные доли устанавливаются бюджетным или налоговым законодательством, а единые налоговые ставки, разграничивающие соответствующий вид налога между уровнями бюджетной системы – налоговым законодательством, надо принять во внимание следующее. Предметом налогового законодательства являются взаимоотношения государства с налогоплательщиками, а также решение вопросов о том, на каком уровне власти и в какой степени осуществляется налогообложение. Поэтому задача создания региональным и местным властям исходных возможностей для балансирования бюджетов и повышения их самостоятельности должна решаться в бюджетном законодательстве через разграничение процентными долями на постоянной основе и распределение по временным нормативам доходов от уплаты налогов между уровнями бюджетной системы.

2. Создание региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов, а также районного фонда финансовой поддержки поселений (статьи 60 и 61).

Нет ясности, как при наличии на разных уровнях, региональном и районном, двух одинаковых по своей сути фондов финансовой поддержки поселений будет определяться потребность поселения в финансовой помощи. Кроме того, вопрос о том, региональным или районным органам власти надлежит регулировать местные бюджеты ниже районного уровня, должен быть в компетенции субъекта Федерации в зависимости от его возможностей качественно осуществлять это при большом количестве таких поселений.

3. Выравнивание бюджетной обеспеченности через эти фонды с возможной заменой (полностью или частично) дотаций из них «дополнительными» нормативами отчислений от уплаты соответствующих налогов (статьи 60 и 61).

Если региональным органам власти дается право заменять (полностью или частично) дотации дополнительными нормативами отчислений от уплаты регулирующих налогов, что можно приветствовать, рассматривая данный метод как стремление сузить уровень перераспределяемых средств через вышестоящие бюджеты за счет расширения доли налоговой составляющей в межбюджетном регулировании, то почему такое право не дается федеральным органам власти по отношению к субъектам Федерации? Тем более, подобный опыт имелся на этом уровне в течение 1994–1997 гг., частично в 1998 г. и получил одобрение субъектов Федерации. Ведь известно, что качество межбюджетных отношений внутри субъектов Федерации во многом зависит от того, как они складываются на верхнем уровне бюджетной системы.

4. Определение субвенций (по существу отрицательных трансфертов) из бюджетов городского, сельского поселения в региональный фонд финансовой поддержки поселений в случаях превышения душевой бюджетной обеспеченности в два и более раза против средней по субъекту Федерации на основе данных последнего отчетного года. Аналогично для муниципального района и городского округа – в региональный фонд финансовой поддержки муниципального района (ст. 60, п. 4 и 61, п. 4).

Предлагаемый механизм не учитывает имеющийся зарубежный опыт, в частности, Германии, где с учетом накопленных результатов он доработан к применению с 2005 г. Вряд ли можно

брать за основу данные последнего отчетного года. Где уверенность, что бюджетная обеспеченность была достаточной для исполнения расходных полномочий и обязательств? Почему за критерий берется уровень превышения в два и более раза, а если в 1,9 раза? В таком случае должна быть шкала, применение которой начинается свыше определенного уровня такого превышения.

5. Определение субвенций (по существу взносов) из бюджетов поселений в бюджет муниципального района на межмуниципальные нужды.

Введение в России таких субвенций (взносов) чревато обострением противоречий между органами власти этих уровней. Даже в Германии, на которую ссылаются авторы данного предложения, такой метод применяется не во всех землях. Лучше для России разграничить доходные источники полностью или частично по каждому уровню бюджетной системы.

Эксперимент требуется осуществить в 2004 г. Это значит, что в полном объеме реализацию третьего этапа реформы межбюджетных отношений целесообразно завершить в 2006 г. В 2004–2005 гг. – разграничить расходы и доходы по всем уровням бюджетной системы, без разделения расходных полномочий на государственные и негосударственные. Все они бюджетные, т.е. публичные. Для их финансирования необходимо в первую очередь ориентироваться на собственный налоговый потенциал и лишь при недостаточности его по объективным причинам пользоваться субвенциями (индивидуальными и блоковыми) из вышестоящего бюджета. Это должно учитываться при разграничении расходов и доходов по уровням бюджетной системы.

Только так можно решить проблему реальной самостоятельности региональных и местных бюджетов.

В проекте внесенного в Государственную Думу закона, касающегося общих принципов организации органов власти субъектов Федерации, проблема возрастающего недостатка собственных доходов «решается» изменением толкования понятия *«собственные доходы»*. В их состав включаются также отчисления по временным нормативам от регулирующих налогов и финансовая помощь из бюджетов другого уровня.

В таком случае исчезает главный критерий, характеризующий уровень самостоятельности бюджетов или уровень их зависимости от вышестоящих бюджетов, и отпадает задача сокращения

дотационности и количества дотационных бюджетов. Другое дело, что в Бюджетном кодексе по существу речь идет о понятии «закрепленные доходы», так как в нем установлено: «виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами...». Если признать целесообразным внесение поправок этого вопроса в Кодекс, то, по нашему мнению, это можно сделать только в соответствии с вышесказанным, закрепив в нем понятия *«закрепленные доходы»* и *«собственные налоги»*, т.е. федеральные, региональные и местные.

Имеется попытка изменить в Бюджетном кодексе и толкование понятия *«регулирующие доходы»*, говоря не о распределении соответствующих налогов между уровнями бюджетной системы по временным нормативам (неналоговые источники не используются для такого регулирования, как это было в условиях СССР), а о распределении через федеральное казначейство доходов от уплаты этих налогов. Меняется техника расчетов по регулирующим налогам, но не их суть. Кроме того, просматривается намерение отнести к ним и те налоги, которые разделяются по вертикали этой системы в пропорциях, установленных на постоянной основе как собственные (по существу закрепленные) доходы. Это лишь создает видимость сохранения регулирующих налогов при их фактической замене дотационными формами межбюджетного регулирования, что еще в большей степени усилит зависимость местных и региональных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня.

Нельзя согласиться с теми экономистами, которые не видят существенной разницы между двумя формами межбюджетного регулирования – через нормативы отчислений от регулирующих налогов и перечисления из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах, которые, как уже подчеркивалось, могут стимулировать иждивенчество. Такие отчисления также рассматриваются ими как дотации. Но ведь немаловажное значение имеет наращивание налогового потенциала и степень сбора налогов. В этом региональные и местные органы власти должны быть заинтересованы.

Регулирующие налоги – это один из двух видов, *«совместных»* или *«общих»*, как их называют на Западе, налогов, каждый из которых одновременно направляется в бюджеты разных уровней либо в порядке разграничения налога по постоянным про-

цептным долям или разделенным налоговым ставкам, либо по временным нормативам в порядке отчислений от регулирующих налогов.

В отличие от совместных имеются, также по западной терминологии, «*раздельные*» налоги, полностью направляемые в один или другой уровень бюджетной системы.

Одни исследователи в этой области предлагают ориентироваться на раздельные налоги и придерживаются девиза «один налог – один бюджет», другие обосновывают преимущество сочетания раздельных и совместных налогов. В частности, они ссылаются на то, что для получения своей доли от совместного налога органы власти на местах заинтересованы в увеличении общего объема этого налога, поступающего на подведомственной территории в бюджетную систему, включая вышестоящие бюджеты.

Только некоторые налоги относятся к «крупным», широко распространенным на территории страны. Они не равноценны между собой, и закрепление того или иного из них полностью за тем или иным уровнем бюджетной системы может приводить к большим перекосам в бюджетной обеспеченности. Когда же налог разграничен по вертикали бюджетной системы, то его плюсы и минусы в равной степени относятся к каждому из этих уровней.

Что касается реализации принципа «один налог – один бюджет», то, безусловно, закрепление на постоянной основе каждого вида налогов за тем или иным уровнем бюджетной системы лучше обеспечивает устойчивость налоговой базы и повышает заинтересованность регионов в ее увеличении, а также возможность на каждом уровне прогнозировать свои доходы на будущие периоды. Но это преимущество в полной мере относится и к налогу, разделенному (на постоянной основе) между уровнями бюджетной системы.

В то же время возникает вопрос о выборе пути к поставленной цели – поэтапному сокращению регулирующих налогов.

Один путь – замена регулирующих налогов средствами, перераспределяемыми через бюджеты вышестоящего уровня, что может стимулировать иждивенчество.

Другой, более эффективный путь, – замена собственными доходами регулирующих налогов по мере сокращения их участия в межбюджетном регулировании.

Научное издание

Максимова Надежда Сергеевна
Сычев Николай Григорьевич
Ермилов Валерий Георгиевич и др.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ И РОССИИ

Заведующая редакцией *Н.Ф. Карпычева*
Редактор *А.Д. Федорова*
Художественный редактор *Г.Г. Семенова*
Технический редактор *Т.С. Маринина*
Корректоры *Н.Н. Зубенко, Н.П. Сперанская*
Компьютерная верстка *И.В. Винтте*
Оформление художника *О.В. Толмачева*

ИБ № 4719

Сдано в набор 19.08.2003. Подписано в печать 06.10.2003
Формат 60x88/16. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная
Усл.п.л. 17,15. Уч.-изд. л. 15,92.
Тираж 1000 экз. Заказ 3261. «С» 220

Издательство «Финансы и статистика»
101000, Москва, ул. Покровка, 7
Телефоны: (095) 925-35-02, 925-47-08
Факс (095) 925-09-57
E-mail: mail@finstat.ru http://www.finstat.ru

ГУП «Великолукская городская типография»
Комитета по средствам массовой информации
Псковской области
182100, Великие Луки, ул. Полиграфистов, 78/12
Тел./факс: (811-53) 3-62-95
E-mail: VTL@MART.RU