

**Дудаев Тагир Асхабович**

магистрант, магистерская программа  
«Государственные и муниципальные  
финансы»  
Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации  
Россия, Москва  
dudaev2010@mail.ru

**Tagir A. Dudaev**

Master's degree program  
"State and municipal finance"  
Financial University under the  
Government of the Russian Federation  
Russia, Moscow  
dudaev2010@mail.ru

**МИРОВОЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ**

**WORLD EXPERIENCE OF FUNCTIONING OF  
SYSTEM OF INTERBUDGETARY RELATIONS**

**Аннотация**

Статья посвящена анализу мирового опыта функционирования системы межбюджетных отношений. Рассмотрены проблемы внутреннего строения государства, деление его на составные части (территории) и принципы их взаимоотношения между собой. Целью статьи является построение оптимальной и эффективной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации. Методология исследования многообразия и сравнения институциональных различий моделей межбюджетных отношений, сложившиеся в зарубежных федеративных и унитарных государствах системы. Сделан вывод о необходимости использование лучших мировых достижений и переход на научно и экономически обоснованные объективные принципы регулирования доходной базы и расходных полномочий для бюджетов всех уровней власти.

**Ключевые слова:**

государственное устройство, межбюджетные отношения, социальное благополучие, расходные полномочия

**Abstract**

The article is devoted to the analysis of world experience of functioning of system of interbudgetary relations. Considers the problems of the internal structure of the state, dividing it into its component parts (areas) and the principles of their relationships with one another. The purpose of this article is to build an optimal and effective system of interbudgetary relations in the Russian Federation. The methodology of the study of diversity and comparison of the institutional differences of models of interbudgetary relations in foreign Federal and unitary States system. The conclusion must use the world best achievements and the transition to a scientifically and economically sound objective principles of regulation of revenues and spending authority for the budgets of all levels of government.

**Keywords:**

the state system, intergovernmental relations, social welfare, spending powers

Становление России как федерации в корне изменили основы функционирования бюджетной системы и взаимоотношений между разноуровневыми органами власти страны. В этой связи возник вопрос о построении оптимальной и эффективной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации. В тоже время из-за непробированности моделей межбюджетного регулирования зачастую появляются проблемы с перераспределением доходных источников и полномочий, выделением трансфертов, обеспечением расходных обязательств и пр. Порой отдельные участники федеративных отношений пытаются изменить существующую

систему, что характерно для большинства стран с федеративным устройством. В России же попытки изменить действующие принципы и инструменты межбюджетного механизма особенно популярны в силу молодости федерации и отсутствия устоявшихся годами норм и правил. В частности Дж. Канн указывает, что «федеральные системы, как правило, полагаются на твердые институты власти и «правила игры». Весьма своеобразное разделение властных полномочий Конституцией Российской Федерации оставляет большие возможности ее составным субъектам для собственной трактовки ее положений. Эти и другие федеральные проблемы в полной мере относятся к Российской Федерации». В этой связи обобщение и анализ мировой практики в области межбюджетных отношений позволит сформулировать предложения для обеспечения экономического и социального благополучия в России.

Одним из основных факторов формирования конкретной системы межбюджетных отношений в любом государстве, является его государственное устройство. Различия в политическом устройстве, позволяют выделить три категории государств исходя из функций и прав их регионов.

1. Государства, в которых регионы имеют административную автономию, то есть обладающие полномочиями, закрепленными в конституции (децентрализованная).

2. Государства, в которых регионы подчинены центральной власти и проводят ее политику (централизованная).

3. Государства со смешанным статусом регионов.

Первая и вторая категории характерны для федеративных (Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Канада, США и др.) и унитарных государств (Великобритания, Греция, Дания, Норвегия, Португалия, Финляндия и др.) соответственно. Интересна складывающаяся в Испании, Италии, Нидерландах, Франции ситуация, когда формально они относятся к унитарным государствам, однако имеют элементы федерализма. Так, в Италии ряд регионов (Сардиния, Сицилия и др.) получил специальный статус с законодательными полномочиями, а в Испании сформированы 17 округов с компетенцией в сфере законодательства и налогово-бюджетной политики.

Анализируя международные процессы в области федерализации можно наблюдать следующие тенденции: смещение за последние полвека от унитаризма к федерализму; рост количества регионов с особым статусом, что вызвано их

удаленностью, международными договорами, проблемами религиозного либо этнического толка и др.; создание квазирегиональных организаций; предоставление столицам государств или крупным городам особого управленческого статуса.

Для иллюстрации многообразия и сравнения институциональных различий моделей межбюджетных отношений рассмотрим, сложившиеся в зарубежных федеративных и унитарных государствах системы, по направлению: закрепление расходных обязательств по уровням бюджетной системы.

Расходные обязательства. Мировой опыт построения системы разграничения расходных обязательств свидетельствует о необходимости большей децентрализации, чем при закреплении доходных источников. Эффективная децентрализация предполагает максимально возможное закрепление за одним уровнем бюджетной системы полномочий по нормативно-правовому регулированию, финансированию и предоставлению бюджетной услуги либо функции, что предотвращает возможность появления «нефинансируемых мандатов». В то же время, если пересечения полномочий разных уровней избежать невозможно, то допустимо применение различных вариантов распределения функций и полномочий, либо их делегирования, обеспечивающее оптимальное сочетание преимуществ централизованной и децентрализованной систем. При этом во многих зарубежных странах существует законодательный запрет на делегирование расходных полномочий без выделения средств их финансирования.

Конституция Канады относит к компетенции органов власти субъектов федерации решение вопросов местного характера (образование, юстиция, государственные учреждения), а также всех вопросов, связанных с частной собственностью (гражданское право и право собственности). Законодательство не регламентирует полномочия муниципалитетов, их полномочия определяются органами власти провинций. Федеральному правительству принадлежат полномочия по регулированию вопросов войны и мира, правопорядка, обороны, денежно-кредитной системы, банковской системы, торговых и коммерческих отношений, государственной собственности, государственного долга, а также налогообложение на всех уровнях власти. Практически все оговоренные в Конституции полномочия являются исключительными. Совместных полномочий центрального и субнационального правительств всего четыре и включают расходы на поддержку промышленности, пенсионное обеспечение, развитие сельского хозяйства и иммиграцию.

В США на федеральном правительстве лежит обязанность по финансированию национальной обороны и системы государственного социального обеспечения. Органы власти штатов и муниципалитетов несут ответственность за обеспечение населения основными государственными услугами: начальное и среднее образование, пожарная охрана, муниципальный транспорт, местная полиция, социальное обеспечение и, кроме того, высшее образование на уровне штата. В общих чертах Конституция не проводит разграничения между расходными полномочиями федерации и штатов и соответственно существуют совпадения в расходных обязательствах двух уровней государственной власти. Как правило, для реализации своих полномочий в таких сферах федеральный центр использует большие объемы бюджетного финансирования, даже в случаях, если данные полномочия лежат в области законодательно установленной компетенции штатов.

Проанализируем распределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы отдельных федеративных и унитарных государств (табл. 1).

Таблица 1 – Распределение расходных полномочий

Государство	Управление		Правопорядок		Образование		Здравоохранение		Социальное обеспечение		Жилье		Отдых		Транспорт связь	
	Ц	Р	Ц	Р	Ц	Р	Ц	Р	Ц	Р	И	Р	Ц	Р	Ц	Р
<b>Федеративные государства</b>																
в среднем	53	47	6	94	11	89	47	53	78	22	26	74	14	86	34	66
Австралия	52	48	15	85	28	72	51	49	91	9	32	68	29	71	22	78
Канада	59	41	0	100	8	92	17	83	66	34	19	81	16	84	31	69
Германия	46	54	0	100	5	95	71	29	77	23	5	95	4	96	50	50
США	70	30	16	84	6	94	55	45	73	27	67	33	16	84	29	71
Швейцария	40	60	0	100	10	90	43	57	82	18	8	92	7	93	37	63
<b>Унитарные государства</b>																
в среднем	70	30	74	26	49	51	67	33	78	22	27	73	24	76	60	40
Дания	64	36	86	14	51	49	8	92	47	53	41	59	42	58	52	48
Франция	70	30	76	24	63	37	97	3	92	8	20	80	27	73	60	40
Норвегия	67	33	82	18	49	51	44	56	81	19	40	60	38	62	64	36
Нидерланды	69	31	67	33	80	20	85	15	82	18	38	62	14	86	55	45
Великобритания	78	22	58	42	0	100	100	0	91	9	0	100	0	100	67	33

Приведенные данные показывают, что в федерациях к компетенции субнациональных уровней власти отнесены бюджетные услуги в сфере образования (в среднем по федерациям 89%), обеспечения правопорядка (96%), отдыха и досуга (86%), жилищное хозяйство (74%), общественный транспорт (66%). Некоторый паритет между федеральным и региональными бюджетами наблюдается в области здравоохранения (47% на 53%) и управления (53% на 47%). А расходы на социальное обеспечение

консолидируются на федеральном уровне (78%). Таким образом, рассмотренные направления расходов, в большинстве случаев, в федеративных государствах децентрализованы, за исключением расходов на социальное обеспечение.

Для унитарных государств характерна несколько другая ситуация. В основном за счет национального бюджета финансируются расходы на управление (в среднем 70%), здравоохранение (67%), обеспечение правопорядка (74%), социальное обеспечение (78%). Финансирование расходов на жилье и отдых, как и в федерациях, в основном осуществляется за счет субфедеральных бюджетов. Исходя из приведенных данных видно, что практически во всех унитарных государствах наблюдается централизация расходных полномочий.

Анализируя мировой опыт развития бюджетного федерализма, можно заметить, что разграничение бюджетных полномочий в значительной мере зависит от поставленных перед государством стратегических и тактических задач. В этой связи для нашей страны может быть полезен зарубежный опыт по разграничению федеральных и региональных расходных обязательств в области жилищного строительства, коммунального хозяйства, образования и здравоохранения, так как эти направления являются приоритетными национальными проектами и их решение требует активной поддержки и взаимодействия всех уровней власти.

Интересна выявленная закономерность: чем сильнее развито государство, тем больше в его региональной политике уделяется внимания проблемным аспектам; чем слабее развитие – тем больший аспект делается на отстающие территории.

Обобщая изложенное, отмечу, что в зарубежных странах большое внимание уделяется выравниванию региональных различий посредством использования налогов и трансфертов. При этом во всех странах имеются свои особенности, зависящие от уровня экономического и социального развития, политической обстановки, традиций и т.п.

В этой связи для основательного и долговременного разрешения существующих сейчас в России проблем в области межбюджетных отношений, необходимо использование лучших мировых достижений и переход на научно и экономически обоснованные объективные принципы регулирования доходной базы и расходных полномочий для бюджетов всех уровней власти.

### **Список использованных источников:**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (с изменениями и дополнениями).
3. Англо-русский словарь по экономике и финансам/под ред. А.В. Аникина. - СПб.: Экономическая школа, 1993.
4. Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне / под ред. А.М. Лаврова. - М.: Ленанд, 2006.
5. Опыт европейского федерализма. История и современность/под ред. Е.Ю. Поляковой. - М.: ИВИ РАН, 2002.
6. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / М.: Весь мир, 2006.