



ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНЫХ  
И СРАВНИТЕЛЬНО-  
ПРАВОВЫХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ

**Аналитическая справка  
«Исследование зарубежного опыта правового регулирования  
межбюджетных отношений»**

*Подготовлено в рамках исследовательского проекта  
АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований»*

*МОСКВА  
2018*



## Оглавление

Выводы	3
Введение	7
I. Уровни регулирования межбюджетных отношений	8
II. Обзор регулирования в отдельных странах	12
1. Германия	12
2. Франция	18
3. Италия	22
4. Швейцария	32
5. Китай	43
6. Австралия	47
7. Великобритания	49

## Выводы

1. Распределение финансовой помощи между разными бюджетными уровнями рассматривается в зарубежных правопорядках в контексте финансового выравнивания. При определении принципов и критериев оказания финансовой помощи следует учитывать три уровня регулирования межбюджетных отношений: международный, наднациональный и национальный. Условно можно назвать две группы уровней регулирования межбюджетных отношений внутри отдельного государства: 1) конституционный и законодательный; 2) региональный и местный (пп. 12-25 Исследования).
2. Процесс распределения финансовой помощи между бюджетами в различных странах напрямую зависит от порядка распределения функций между публично-правовыми образованиями и порядка распределения налоговых поступлений между государством и отдельными территориями (распределение процента от налоговых доходов в соответствии с местом сбора налога в Германия, IMU в Италии, финансовая автономия кантонов в Швейцарии).
3. Проведенный анализ зарубежных стран показывает, что в рассмотренных правопорядках вне зависимости от формы государственного устройства той или иной страны применяются примерно одинаковые принципы и критерии межбюджетного выравнивания, выбор которых зависит от целей, преследуемых законодателем, и специфики территориального и политического устройства страны. Так, учитываются:
  - численность и плотность населения (Германия, Италия, Швейцария, Австралия, Великобритания);
  - географические и топографические критерии (размер территории, высота населенных пунктов, уклон земли) (Италия, Швейцария),
  - общий уровень финансовой обеспеченности (Германия, Франция);
  - доходы и расходы субъекта (во всех странах);
  - социально-демографические критерии: процент населения, получающий материальную помощь, доля жителей старше определенного возраста (Швейцария), уровень безработицы, социальной поддержки (Германия), учет интересов коренного населения (Австралия).
4. В большинстве изученных стран межбюджетное выравнивание осуществляется на основе следующих принципов:
  - взаимосвязи полномочий, предоставленных субъектам, и их расходов (Германия, Франция, Италия, Швейцария);

- самостоятельности равных субъектов при несении ими своих расходов на решение задач, находящихся в их компетенции, при наличии механизмов оказания межбюджетной помощи и возможности образования межмуниципальной кооперации (принцип финансовой автономии) (Германия, Франция, Италия, Швейцария, Китай, Австрия);
- необходимости смягчения неравенства за счет финансово более обеспеченных регионов (Франция, Швейцария), выравнивания обеспеченности территорий (Австралия).

5. В отдельных правопорядках встречаются следующие принципы:

- недопустимости полного уравнивания финансовой обеспеченности субъектов (федеральных земель) в целях сохранения стимулов для эффективного ведения хозяйственной деятельности (Германия);
- недопустимости изменения «рейтинга» (места в очереди финансовой обеспеченности) субъектов (федеральных земель) по итогам финансового выравнивания (Германия);
- предполагается наличие более высокой потребности у городов-субъектов (Германия);
- направленности на поддержку субъектов (федеральных земель), уровень обеспеченности которых находится ниже среднего и после ранее примененных инструментов финансового выравнивания (Германия);
- необходимости обоснования особой нагрузки на бюджет финансируемого субъекта и запрет на выделение специальных дотаций на актуальные проекты органов субъектов, а также в целях компенсации краткосрочных финансовых затруднений;
- недопустимости произвольного предпочтения одних субъектов другим при выборе субъекта, который получит субсидию на реализацию особо важного инвестиционного проекта (Германия);
- солидарности субъектов (Франция);
- надежного планирования, сотрудничества и партнерства при предоставлении финансовой помощи (Австралия);
- нейтральности при распределении средств (Австралия);
- поддержки регионов и муниципалитетов в случае возникновения у них финансовых трудностей, предоставления финансовой поддержки административно-территориальным образованиям, находящимся в наименее благоприятном состоянии (Франция).

6. В отдельных правопорядках при предоставлении помощи учитываются следующие факторы:
- место сбора налога (Германия);
  - издержки политического управления субъектов (федеральных земель) (Германия);
  - количество распределенных средств фонда в период его существования (Италия);
  - необходимость сокращения колебаний (уменьшения или увеличения) имеющихся средств по базовой ставке путем введения соответствующих положений о гарантиях (Италия);
  - первостепенность или второстепенность расходов, на покрытие которых выделяются средства фонда (Италия);
  - объем внутреннего национального продукта в расчете на соответствующую территорию (Великобритания);
  - вид и категория школьного учебного заведения, количество обучающихся, порядок проведения их зачисления, размер и состояние здания учебного заведения и т.п. (Великобритания).
7. Трансферты могут предоставляться в следующих целях и для поддержки следующих сфер:
- предотвращение нарушения общего экономического равновесия (Германия);
  - выравнивание возможных экономических различий (Германия);
  - оказание помощи в экономическом развитии (Германия);
  - функционирование органов управления, руководства и контроля (Италия);
  - публичные образовательные учреждения (Италия, Великобритания);
  - социальное обеспечение и здравоохранение (Италия, Австрия);
  - дороги (улучшение их состояния) и транспорт (Италия, Австралия, Австрия);
  - развитие территорий (Италия);
  - защита окружающей среды (Италия).
8. Интересным является опыт Италии, где существуют регионы со специальным (особым) статусом, которые имеют особые договоренности с государством относительно финансовых

отношений. Наиболее существенный доход у них образуется за счет предопределения их доли участия в государственных налогах. Следовательно, «трансферты» в большинстве своем являются атомическими, а потому такие регионы не нуждаются в повышении региональных налогов (**п. 97 Исследования**).

9. В Швейцарии выравнивание основывается не на фактических, а на потенциальных налоговых поступлениях. Следовательно, существующая налоговая политика кантона прямо не влияет на финансовые трансферты в кантон или из него (гарантируется финансовая автономия). Сумма, перечисляемая этим кантонам, является пропорционально большей, чем их потенциальный «дефицит» доходов. Сумма, выплачиваемая кантонами с высоким потенциалом, соразмерна их «излишкам» относительно средних показателей по стране (**п. 110 Исследования**). Особенность Швейцарии заключается еще и в том, что кантоны уполномочены ввести систему финансового выравнивания между своими муниципалитетами (**п. 120 Исследования**).
10. Отдельно следует отметить наличие в большинстве рассмотренных правопорядков развитой системы межмуниципальной кооперации, позволяющей муниципалитетам совместно выполнять трудоемкие и обременительные в финансовом плане полномочия, возложенные на них законом. Такая кооперация является эффективным средством распределения обязанностей и финансов между муниципалитетами и может быть осуществлена посредством различных правовых механизмов (соглашение, объединение, создание консорциума, ассоциации и т.д.).
11. В некоторых случаях при предоставлении финансовой помощи учитываются только доходы субъектов (Германия) (**п. 33 Исследования**). Однако, например, во Франции, согласно изученным исследованиям, доказывает свою эффективность учет доходов и расходов при использовании их медианного показателя (**п. 67 Исследования**). В Швейцарии учитываются потенциальные налоговые поступления (**п. 110 Исследования**). В Великобритании межбюджетные трансферты разграничиваются в зависимости от характера расходов (обеспечение покрытия обычных, капитальных или текущих расходов) (**п. 163 Исследования**). Следовательно, решение учитывать доходы и(или) расходы остается на усмотрение законодателя.

## **Введение**

1. В настоящем исследовании (далее – «**Исследование**») анализируется опыт ряда зарубежных стран в правовом регулировании межбюджетных отношений.
2. Ввиду того, что межбюджетное выравнивание регулируется на различных уровнях (международном, наднациональном, национальном), настоящее Исследование начинается с их рассмотрения, что позволяет определить круг применимых к рассматриваемому вопросу норм.
3. Задача межбюджетного выравнивания является основной и, фактически, единственной при регулировании межбюджетных отношений. Эта задача ставится как в странах с федеративной, так и с унитарной формой государственного устройства.
4. В настоящем исследовании отдельно рассмотрен опыт Германии, Франции, Италии, Швейцарии, Китая, Австралии и Великобритании.
5. В Исследовании приводится краткое описание действующей системы межбюджетных отношений в каждом из вышеназванных правовых порядков и подробный анализ отношений, связанных с предоставлением финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям, а также раскрыты принципы и критерии такого предоставления.

## I. Уровни регулирования межбюджетных отношений

12. Распределение финансовой помощи<sup>1</sup> между разными бюджетными уровнями рассматривается в зарубежных правовых порядках в контексте финансового выравнивания.
13. При рассмотрении общих принципов и критериев предоставления финансовой помощи необходимо учитывать существование разных уровней регулирования межбюджетных отношений как внутри, так и вне рамок отдельного правового порядка. Учет наличия различных уровней регулирования позволяет определить круг нормативно-правовых актов, содержащих указанные принципы и критерии.
14. Так, глобально существуют три уровня регулирования межбюджетных отношений: 1) международный; 2) наднациональный; 3) национальный.
15. **Международный уровень.** Представлен совокупностью документов международных организаций (Всемирный Банк, Организация экономического сотрудничества и развития, Европейский совет). Такие документы по большей части представляют собой рекомендации лучшей практики<sup>2</sup> и почти не играют роли в правовом регулировании. Международными организациями признается невозможность единообразного финансового выравнивания для всех стран по одной модели<sup>3</sup>. В связи с этим они в основном сосредоточены на обеспечении прав местного самоуправления, что отражается в их рекомендациях и отчетах.
16. **Наднациональный уровень.** Соответствует наднациональным образованиям, а потому в основном представлен Европейским союзом (далее – «ЕС»). Важнейшим актом на данном уровне является Европейская хартия местного самоуправления 1985 года (далее – «ЕХМС»). В ней закрепляются ключевые положения о финансовых ресурсах органов местного самоуправления (ст. 9), а также признано право местных органов самоуправления на ассоциацию (ст. 10). Последнее на практике зачастую используется как инструмент, позволяющий слабым в экономическом плане муниципальным образованиям объединяться в целях совместного выполнения определенных обязанностей, сопряженных со значительными финансовыми затратами. На данном уровне, как и на национальном, рассматривается вопрос о принципах распределения финансовой помощи с учетом таких

---

<sup>1</sup> Если интерпретировать характеристики финансовой помощи, которые предлагаются Организацией экономического сотрудничества и развития, то к ней следует отнести метод финансирования одной страны другой за счет предоставления бюджетных средств (См. Martin van der Linde. Camilla Valmarana. Evaluating Budget Support Methodological Approach. 2012. См. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20with%20cover%20Thi.pdf>.)

<sup>2</sup> См, например: <http://www.oecd.org/ctp/federalism/>

<sup>3</sup> Как отмечают Иванов В.В., Строгнацкая О.А. (Механизмы и инструменты межбюджетного выравнивания в странах Европейского союза // Реформы и право, 2009, № 1), в рекомендациях Европейского совета указывается на невозможность определить один идеальный уровень выравнивания либо модель европейского масштаба.



факторов, как возможность управления результатами распределения средств (программно-целевое финансирование), подотчетность расходов<sup>4</sup>.

17. **Национальный уровень.** Соответствует определенному государству и будет рассмотрен далее на примере ряда зарубежных правовых порядков. По мнению отдельных ученых, процесс распределения финансовой помощи между бюджетами в различных странах напрямую зависит от порядка распределения функций между публично-правовыми образованиями и порядка распределения налоговых поступлений между государством и отдельными территориями<sup>5</sup>.
18. Помимо указанных базовых критериев, большинство ученых предлагает учитывать риски, оказывающие влияние на процесс распределения и использования бюджетной помощи.
19. При этом необходимо отметить, что общими принципами распределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы соответствующей страны выступают:
  - обеспечение макроэкономической стабильности;
  - равенство соответствующих территорий;
  - эффективность;
  - согласованность (использования средств)<sup>6</sup>.
20. На национальном уровне необходимо учитывать наличие разных уровней регулирования межбюджетных отношений внутри отдельного государства. Условно можно назвать две группы уровней: 1) конституционный и законодательный; 2) региональный и местный.
21. **Конституционный уровень.** Фундаментальные положения о межбюджетных отношениях, в том числе об оказании финансовой помощи, содержатся в конституциях соответствующих стран. Наиболее ярким примером является так называемая «финансовая конституция» Германии – раздел X Основного закона Федеративной Республики Германия (Grundgesetz für

---

<sup>4</sup> См., например, Stefan Leiderer. Fungibility and the Choice of Aid Modalities. Working Paper No. 2012/68. <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Fungibility%20and%20the%20Choice%20of%20Aid%20Modalities.pdf>

<sup>5</sup> Smoke P. 2016. Looking beyond Conventional Intergovernmental Fiscal Frameworks: Principles, Realities, and Neglected Issues. ADBI Working Paper 606. Tokyo: Asian Development Bank Institute. P. 2 <https://www.adb.org/publications/looking-beyondconventional-intergovernmental-fiscal-frameworks>

<sup>6</sup> См. Paul Bernd Spahn. OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges 21 JUNE 2012. OECD CONFERENCE CENTRE. См. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Conditioning-Intergovernmental-Transfers-paper.pdf>



die Bundesrepublik Deutschland, далее – «**Основной закон Германии**»<sup>7</sup>. Похожа на «финансовую конституцию» Германии Конституция Швейцарии (1999)<sup>8</sup>, а также конституции некоторых унитарных государств: Финляндии<sup>9</sup>, Португалии<sup>10</sup>, Польши<sup>11</sup>. В Конституции Бразилии (1988) подробно разграничены компетенции союза (федерации), штатов и муниципалитетов в области установления налогов и распределения налоговых поступлений, осуществления бюджетных полномочий<sup>12</sup>. В Конституции Франции законом гарантирована финансовая самостоятельность местных самоуправлений (ст. 72 Конституции Франции<sup>13</sup>).

22. Общий анализ конституций зарубежных стран показывает, что наиболее «молодые» из них уделяют большее внимание финансово-правовым аспектам, а значительная часть соответствующих норм посвящена регулированию межбюджетного выравнивания. Между тем последнее не характерно для Конституции Российской Федерации.
23. **Законодательный уровень.** Представлен совокупностью отдельных законов, посвященных рассматриваемым в Исследовании вопросам. Например, в Германии соответствующие положения Основного закона Германии конкретизируются в специальном Законе о финансовом выравнивании (Finanzausgleichsgesetz; далее – «**FAG**»)<sup>14</sup>, Законе о масштабах (Maßstäbengesetz; далее – «**MaßstG**»)<sup>15</sup> и Законе о распределении налоговых поступлений (Zerlegungsgesetz)<sup>16</sup>. В Австрии финансовые взаимоотношения между федерацией и субъектами строятся на основе Финансовой конституции (Finanz-Verfassungsgesetz 1948; далее – «**FVG**»). Во исполнение FVG регулярно, в последний раз в 2017 году, принимается Закон о финансовом выравнивании (Finanzausgleichsgesetz), который регулирует

<sup>7</sup> Здесь достаточно развернуто регулируются вопросы финансового выравнивания, распределение государственных доходов между федерацией, федеральными землями и муниципальными образованиями (ст. 104-а-109 Основного закона Германии), хотя Конституционный суд Германии отметил, что в указанном разделе должны содержаться только основополагающие начала финансового выравнивания (BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz 311 // <http://www.bverfg.de>).

<sup>8</sup> Глава 3 Конституции Швейцарии именуется «Финансовое устройство» и посвящена распределению доходов между Союзом и кантонами. Также в Конституции Швейцарии содержатся ст. 129 («Налоговая гармонизация») и ст. 135 («Финансовое выравнивание»).

<sup>9</sup> Гл. 7 «Государственная экономика», а также ст. 121 о самоуправлении.

<sup>10</sup> Отдел XIV «О государственных финансах».

<sup>11</sup> Раздел X «Публичные финансы».

<sup>12</sup> Раздел VI «О налоговой системе и бюджете».

<sup>13</sup> Установлено, что административно-территориальные образования получают ресурсы для того, чтобы они могли свободно ими распоряжаться на условиях, предусмотренных законом. Они могут получать все или часть от любых налогов, определять налоговые ставки и налоговые базы в установленных для них пределах. Передача полномочий между государством и муниципалитетами должна сопровождаться предоставлением соответствующих ресурсов на их осуществление. Предусматривается пропорциональное налогообложение, предназначенное для выравнивания территориальных образований.

<sup>14</sup> FAG содержит специальные нормы, касающиеся распределения доходов между федерацией и землями.

<sup>15</sup> MaßstG дополнительно содержит критерии определения долей федерации и земель от налога с оборота, порядок выплаты дополнительных федеральных трансфертов и иные вопросы.

<sup>16</sup> Морозова О. С. Основные тенденции развития института финансового выравнивания в ФРГ// Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 170.

финансовые отношения между публично-правовыми образованиями<sup>17</sup>. Во Франции с 2001 года действует органический (конституционный) закон Французской Республики «О финансовых законах» (LOLF, Loi organique relative aux lois de finances), на основе которого принимаются финансовые законы, регулирующие, в том числе, вопросы межбюджетного выравнивания<sup>18</sup>. Существует также подзаконный уровень регулирования, на котором утверждаются методики распределения субсидий и других межбюджетных трансфертов. Определенную роль в регулировании межбюджетного выравнивания играют акты конституционного правосудия (например, решения Федерального Конституционного Суда Германии).

24. **Региональный и местный уровни.** Под «региональным уровнем» понимается не только уровень субъектов федерации в федеративных государствах, но и уровень наиболее крупных территориальных единиц в унитарных (например, регионы в Италии). Таким образом, форма государственного устройства не играет ключевой роли при формировании общих принципов и критериев финансового выравнивания в государстве. Муниципальный уровень является низовым и представлен не только муниципалитетами, но и их объединениями.
25. **Муниципальный уровень** правового регулирования межбюджетных отношений является низовым. На уровне муниципалитетов помимо актов о бюджетах существуют неизвестные в российской практике формы добровольной муниципальной кооперации (подробнее ниже), которая всесторонне поощряется со стороны центральных властей. Положения о кооперациях содержатся и в ЕХМС. Множество форм ассоциаций местного самоуправления существует в США, Канаде и Италии. Сотрудничество оформляется в виде соглашений между муниципалитетами, предметом которых может быть как совместное осуществление некоторых полномочий и расходов, так и мобилизация доходов, а также может осуществляться в иных формах.

---

<sup>17</sup> Закон о финансовом выравнивании Австрии 2017 года среди прочего устанавливает распределение налоговых доходов. § 8 указывает, какие налоги поступают исключительно в федеральный бюджет, а § 9 определяет распределение ряда налогов между федерацией, землями и общинами.

<sup>18</sup> Самойлова Л.М. Органический закон «О финансовых законах»: перевод с французского и комментарий // Публично-правовые исследования. 2006 (1). Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 1. М. 2006.

## II. Обзор регулирования в отдельных странах

### 1. Германия

26. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Германии складывается из отдельного раздела Основного закона Германии и конкретизирующих его нескольких федеральных законов.
27. В бюджетном устройстве Германии провозглашены самостоятельность и независимость федерации и земель, однако все субъекты бюджетной системы должны учитывать требования «общего экономического баланса»<sup>19</sup>.
28. Помимо федерального бюджета, бюджетов земель и местных бюджетов, финансовая система Германии включает *специальные фонды*. Основным является Фонд социального страхования, который состоит из большого числа автономных фондов по видам социального страхования. Средства фондов образуются за счет обязательных отчислений, взносов предпринимателей и субсидий из федерального бюджета. Они находятся в распоряжении федерального правительства, бюджеты этих фондов подлежат ежегодному утверждению парламентом.
29. В целом межбюджетные отношения в Германии характеризуются следующим:
- во-первых, четким разделением на отношения между федерацией и землями (*федеральный уровень*) и отношения между землями и местными общинами (*субфедеральный уровень*). Общины независимы, не образуют третьего государственного уровня, но в рамках бюджетной системы выступают как части земель, а последние несут ответственность за наделение общин достаточными финансовыми ресурсами;
  - во-вторых, наличием на федеральном и на субфедеральном уровнях вертикального и горизонтального выравнивания. Вертикальное выравнивание проявляется в разграничении доходов и предоставлении субсидий. Кроме того, существует и скрытое финансовое выравнивание, которое осуществляется за счет, например, бюджета социального страхования. Горизонтальное перераспределение можно считать вторичным, когда уже полученные доходы изымаются у обеспеченных земель или общин и передаются необеспеченным;
  - в-третьих, в Германии одновременно применяется и централизованная, и разделительная модели распределения доходов.
30. **Федеральный уровень.** В Германии на федеральном уровне принято выделять четыре уровня

---

<sup>19</sup> Ст. 109, 115 Основного закона Германии.

бюджетного выравнивания<sup>20</sup>, которые нашли свое первичное отражение в ст. 106 и ст. 107 Основного закона Германии. Эти положения конкретизируются в MaßstG и в FAG.

31. Первые два уровня связаны с распределением налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами федеральных земель – субъектов ФРГ. Их суть сводится к тому, что после того, как определенный процент налоговых доходов был отдан федеральному бюджету, оставшаяся часть распределяется между субъектами. Распределение между субъектами происходит в соответствии с местом сбора налогов, повышая стимул к ведению эффективной экономической политики федеральных земель. Исключением является НДС: он распределяется исходя из числа проживающих в субъекте, которые и выступают конечными потребителями<sup>21</sup>.
32. Следующие два уровня (вторичное бюджетное выравнивание) закреплены в абз. 2 ст. 107 Основного закона Германии, и они более близки к отечественному пониманию бюджетного выравнивания. Их назначение состоит в том, чтобы сгладить различие в финансовом благополучии субъектов. Здесь проявляется конфликт между самостоятельностью и ответственностью субъектов и их федеративной солидарностью<sup>22</sup>. Вторичное бюджетное выравнивание не должно вести к полному уравнению финансовой обеспеченности федеральных земель (Nivellierungsverbot), лишая их стимула к эффективной политике<sup>23</sup>. Результаты успехов субъектов федерации должны быть учтены хотя бы частично<sup>24</sup>. По итогам финансового выравнивания не может быть изменен «рейтинг» (место в очереди финансовой обеспеченности) федеральных земель<sup>25</sup>.
33. На третьем уровне в целях соразмерного выравнивания финансовых возможностей федеральных земель осуществляется прибавление или убавление от причитающейся федеральной земле доли в распределяемом между субъектами НДС. На этом уровне под финансовыми возможностями понимаются лишь финансовые доходы субъектов; их расходы во внимание не принимаются<sup>26</sup>. Для сравнения финансовых возможностей федеральных земель между собой учитывается число лиц, в них проживающих (§ 9 Abs. 1 FAG)<sup>27</sup>. При этом закон предполагает наличие более высокой потребности у городов-субъектов, закрепляя за Берлином, Бременом и Гамбургом коэффициент 1,35 при расчете<sup>28</sup>. Основным законом Германии оперирует неопределенным понятием соразмерного выравнивания, контуры которого неясны. Абсолютным пределом здесь может выступать лишь запрет полного

<sup>20</sup> В Основном законе Германии и других нормативных актах используется иной термин – «финансовое выравнивание» (Finanzausgleich). Тем не менее суть этого понятия совпадает с бюджетным выравниванием.

<sup>21</sup> Scheffczyk F. Steuerertragsaufteilung und Finanzausgleich nach dem Grundgesetz // JuS 2013, 124. S. 124-125.

<sup>22</sup> Scheffczyk F. Op. cit. S. 126.

<sup>23</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 13.

<sup>24</sup> Scheffczyk F. Op. cit. S. 126.

<sup>25</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 13.

<sup>26</sup> Scheffczyk F. Op. cit. S. 126.

<sup>27</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 21.

<sup>28</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 24.

выравнивания<sup>29</sup>. Конституционный масштаб был конкретизирован в § 10 FAG, закрепляющем различные формулы подсчета<sup>30</sup>.

34. Наконец, четвертый уровень финансового выравнивания составляет финансовая помощь от федерации (дотации). Дотации имеют субсидиарный характер и направлены на поддержку федеральных земель, уровень обеспеченности которых находится ниже среднего и после ранее примененных инструментов финансового выравнивания. Дотации даются только в том случае, если финансовая обеспеченность субъекта является «несоразмерной» общему уровню<sup>31</sup>.
35. Дотации делятся на два вида: общие дотации, направленные на общее увеличение финансовых возможностей субъектов, и специальные дотации, направленные на поддержку субъектов, имеющих особую нагрузку на бюджет (абз. 2 § 10 MaßstG). Решение о предоставлении субсидий принимается федерацией, то есть само предоставление опционально<sup>32</sup>.
36. Для общих дотаций действует запрет на абсолютное уравнивание финансовой обеспеченности субъектов и тем более создание обеспеченности выше среднего уровня (абз. 2 § 11 MaßstG), лишаящих стимула к грамотному ведению хозяйственной деятельности<sup>33</sup>. Это положение конкретизируется в § 11 FAG. Общие дотации предоставляются лишь в размере 77,5% от разницы между 99,5% от установленного уровня выравнивания и уровня обеспеченности субъекта до четвертой стадии финансового выравнивания. Например, если уровень обеспеченности субъекта после третьей стадии составляет 90%, то он может рассчитывать на дотации в размере  $(9,5 * 0,775)$  % от уровня выравнивания.
37. При принятии решения о выдаче общих дотаций действует принцип равенства федеральных земель. Это означает, что общие дотации не могут предоставляться на выборочной основе<sup>34</sup>.
38. Правило о недопустимости полного уравнивания финансовых возможностей федеральных земель не действует в отношении специальных дотаций. Предоставление специальных дотаций может поставить субъект даже в преимущественное положение, обеспечив ему финансовое положение выше среднего по федерации (абз. 2 § 12 MaßstG). То есть специальные дотации могут быть предоставлены и тем федеральным землям, финансовое

<sup>29</sup> Häde U. Das Ende der Solidarität zwischen den Ländern? – Der Streit um den Länderfinanzausgleich // LKV 2011, 1. S. 3.

<sup>30</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 107 Rn. 43.

<sup>31</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 30-31. Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 107 Rn. 45.

<sup>32</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 107 Rn. 49.

<sup>33</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 34.

<sup>34</sup> Scheffczyk F. Op. cit. S. 127.

положение которых – среднее и выше среднего по сравнению с другими федеральными землями<sup>35</sup>.

39. Предоставление специальных дотаций предполагает, что особая нагрузка на бюджет финансируемого субъекта была должным образом обоснована. Специальные дотации не должны служить тому, чтобы компенсировать финансовую слабость субъектов, которая стала непосредственным и предвидимым результатом принятых федеральной землей политических решений. Это положение следует из принципов самостоятельности и политической автономии субъектов, а также призвано несколько смягчить негативное влияние дотаций на стимулы к эффективному политическому управлению<sup>36</sup>. Также специальные дотации не должны выделяться на актуальные проекты органов субъектов и для компенсации краткосрочных финансовых затруднений. Особая нагрузка, послужившая основанием для выдачи специальных субсидий, должна быть принята во внимание во всех субъектах, в которых она наличествует (принцип равенства федеральных земель) (абз. 1 § 12 MaßstG)<sup>37</sup>.
40. § 12 MaßstG устанавливает перечень случаев, в которых федеральным землям могут быть предоставлены дотации. Специальные дотации могут выдаваться для выравнивания неоднородного финансового положения федеральных земель как следствия объединения Германии – вскоре от этого основания откажутся<sup>38</sup>. Основанием для специальных дотаций является структурная безработица и вытекающая из нее необходимость помощь безработным, и социальная поддержка трудоспособных. Также закон предусматривает в качестве основания для выдачи специальных дотаций непропорционально высокие издержки политического управления федеральной землей. В доктрине высказывается мнение, что такое положение неоправданно. Политическое управление должно выстраиваться в соответствии с финансовыми возможностями субъекта<sup>39</sup>. Наконец, закон предусматривает, что в исключительных случаях допустимо предоставление специальных субсидий в случае крайне затруднительного финансового положения федеральной земли. Предполагается, что субъект принял достаточные самостоятельные усилия для решения проблемы; применение такой меры финансирования подобно санации федеральной земли и имеет исключительный характер<sup>40</sup>.
41. Наряду с институтом бюджетного выравнивания и институтом дотаций в Германии также предусматриваются иные виды межбюджетных трансфертов. Например, целевые межбюджетные трансферты, которые через призму российского права можно было бы назвать субсидиями, нашли выражение в ст. 104b Основного закона Германии. Согласно абз.

<sup>35</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 37.

<sup>36</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 107 Rn. 54.

<sup>37</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 107 Rn. 56.

<sup>38</sup> BeckOK Grundgesetz/Kube, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 107 Rn. 39a.

<sup>39</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 107 Rn. 57a.

<sup>40</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 107 Rn. 58-65.

1 этой статьи, в случаях, когда Конституция уполномочивает на то законодателя, федерация в соответствии с законом может предоставить федеральным землям субсидии на реализации особо важных инвестиций субъекта и общин, которые необходимы для 1) предотвращения нарушения общего экономического равновесия; 2) выравнивания возможных экономических различий на территории Федерации; или для 3) оказания помощи в экономическом развитии. Такие субсидии имеют целевой характер<sup>41</sup>.

42. Ст. 104b Основного закона Германии является отступлением от закрепленного в абз. 1 ст.104а Основного закона Германии принципа взаимосвязи полномочий и расходов (Konnexitätsgrundsatz), в соответствии с которым федерация и федеральные земли самостоятельно несут расходы, вытекающие из осуществления своих полномочий<sup>42</sup>. Как отмечается в доктрине, само существование таких субсидий свидетельствует о несовершенстве института бюджетного выравнивания. В любом случае, субсидии не должны вытеснять его<sup>43</sup>.
43. Основной закон Германии не конкретизирует, на основании каких критериев выбирается инвестиционный проект и федеральная земля, которая получит субсидии на его реализацию. Как указывает Конституционный суд Германии, недопустимо произвольное предпочтение одних субъектов федерации другим. В то же время региональная дифференциация из предметных соображений (особенностей субъекта, оказывающих влияние на его финансовые возможности) допустима<sup>44</sup>. Субсидироваться должны только особо важные проекты, имеющие значение также для федерации в целом<sup>45</sup>.
44. Существуют и иные нормы, допускающие осуществление финансовой помощи со стороны федерации. Например, ст. 91b Основного закона Германии предусматривает, что федерация может заключить с субъектами договор о финансировании науки, исследований и образования, имеющих значение, выходящее за рамки регионального.
45. Таким образом, в Германии закрепляется институт финансового выравнивания с предоставлением субъектам дотаций, а также предусматриваются иные межбюджетные расчеты. Общим принципом для межбюджетных расчетов является то, что субъекты должны самостоятельно нести расходы на решение задач, находящихся в их компетенции, а межбюджетные расчеты должны быть исключением из принципа<sup>46</sup>. Также при

<sup>41</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 104b Rn. 7.

<sup>42</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 104b Rn. 5.

<sup>43</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 104b Rn. 7.

<sup>44</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 104b Rn. 10.

<sup>45</sup> Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, GG Art. 104b Rn. 14.

<sup>46</sup> Принцип самостоятельного покрытия расходов, в соответствии с которым публично-правовые образования сами несут расходы, вытекающие из выполнения находящихся в их компетенции задач, установлен также в § 2 Закона о финансовом выравнивании Австрии.



осуществлении межбюджетных расчетов действует принцип равенства субъектов федерации.

46. В рамках межбюджетных расчетов действует принцип, в соответствии с которым финансовое положение регионов, чье благосостояние ниже среднего, не должно полностью уравниваться относительно более успешных субъектов.
47. Принцип недопустимости полного уравнивания субъектов ослабляется за счет специальных дотаций. Специальные дотации не должны компенсировать финансовый дефицит, который стал следствием собственных политических решений субъекта, что является выражением политической самостоятельности и автономии субъектов.
48. На практике межбюджетные расчеты приводят к практически полному сближению финансового положения субъектов, снижая стимулы к эффективному управлению. Тем не менее Основной закон Германии возлагает на субъекты обязанности, которые требуют соответствующих расходов, адекватных числу проживающих в субъекте. В связи с этим в доктрине указывается, что проблема стимулов к эффективному управлению субъектом – проблема политического, а не юридического характера<sup>47</sup>.
49. **Субфедеральный уровень.** Здесь осуществляется распределение доходов местных бюджетов, их вертикальное и горизонтальное выравнивание в границах земель. Например, согласно ч. 7 ст. 106 Основного закона Германии земли должны выделять коммунам часть доходов от налогов, но размер квоты устанавливается законом земли. В целом формы финансового выравнивания различны в зависимости от земли.
50. Как упомянуто выше, муниципалитеты существуют в Германии одновременно в двух режимах. С одной стороны, они выступают как составная часть соответствующей земли, получая фиксированную часть федеральных и региональных налогов (смешанный режим, Verbundsystem). С другой стороны, для реализации своих задач муниципалитеты имеют ограниченную финансовую автономию, право устанавливать определенные федерацией местные налоги и их ставки (раздельная система, Trennsystem)<sup>48</sup>.
51. В Германии развита межмуниципальная кооперация. Законодательство земель может регулировать слияние муниципальных предприятий в сфере транспорта, водоснабжения, переработки сточных вод, санитарии и т.д. Некоторые муниципальные компании могут брать на себя обслуживание других муниципалитетов, в этом случае муниципалитет, на территории которого базируется такая компания, получает компенсации от других муниципалитетов.

---

<sup>47</sup> Häde U. Op. cit. S. 4-5.

<sup>48</sup> См. Пономарева К. А. Межбюджетное выравнивание в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 2 (23). С. 60

52. Примером городской агломерации может быть агломерация Штутгарта (с 1994 года), объединившая 179 муниципалитетов земли Баден-Вюртемберг. Ее функциями являются региональное территориальное планирование, транспортная инфраструктура, экономическое развитие, а бюджет формируется за счет взносов муниципальных образований и земельных грантов примерно в равном соотношении<sup>49</sup>.
53. Значительную роль в развитии системы финансового выравнивания Германии сыграли решения Конституционного суда Германии по жалобам федеральных земель на несправедливость горизонтальных выплат, которые он принимал начиная с 1952 года. Так, Конституционный суд Германии первоначально стоял на защите горизонтального перераспределения, разъясняя конституционность цели достижения одинакового уровня жизни на всей территории Германии. В 1986 году, не отступая от этого принципа, он пришел к выводу о необходимости реформирования системы финансового выравнивания, в частности, в отношении отчислений от налога с оборота. В 1992 году Суд вывел принцип взаимопомощи субъектов федерации в случае существенного бюджетного дефицита (*extreme Haushaltsnotlage*). В 1999 году Суд рассмотрел жалобу ряда земель на нарушение принципа конкуренции между ними и вновь отметил необходимость реформирования системы выравнивания для достижения разумного баланса между самостоятельной финансовой ответственностью земель и их солидарностью, и даже установил срок до 2005 года<sup>50</sup>.

## 2. Франция

54. Франция – унитарное государство с несколькими уровнями территориальной администрации: коммуны, департаменты и регионы. Бюджетная система Франции состоит из государственного бюджета, бюджетов административно-территориальных единиц (в том числе местных бюджетов) и Фонда социального страхования. Базовым финансовым законом является Органический закон от 1 августа 2001 года «О финансовых законах».
55. В ведении коммун находятся градостроительство, муниципальная инфраструктура, социальное жилье, утилизация бытовых отходов, водоснабжение, общественный транспорт, уличное освещение, здравоохранение и социальные услуги, строительство, обеспечение и управление публичными начальными школами, культурная деятельность, музеи и театры, безопасность, общественный порядок, санитарно-эпидемиологическое благополучие, содействие занятости и бизнесу. В ведении департаментов – дорожное хозяйство соответствующей территории, социальное обеспечение, медицинское страхование, занятость безработных, среднее образование и местный транспорт. Регионы ответственны за планирование использования земель и экономическое развитие территорий,

<sup>49</sup> Евдокимов А.Н. Бюджет как элемент бюджетной системы: отечественный и зарубежный опыт // Финансовое право. 2007. № 7.

<sup>50</sup> BVerfGE 1, 117; BVerfGE 72, 330; BVerfGE 86, 148; BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999.

профессиональное образование, железнодорожный и водный транспорт, а также помощь развитию промышленности<sup>51</sup>.

56. Общее финансирование государством деятельности местных органов власти (la dotation globale de fonctionnement) является стержневым принципом финансовых отношений между государством и местными самоуправлениями. Кроме того, во Франции применяется принцип перераспределения финансовых средств между органами местного самоуправления (régéquation). При этом ставится цель межбюджетного выравнивания. Несмотря на то, что цель конституционного межбюджетного выравнивания (перераспределения) на сегодняшний день частично достигнута, имплементация механизмов, изменение масштаба системы и развитие финансового перераспределения до сих пор имеет важное значение<sup>52</sup>.
57. Экономическая теория во Франции включает в себя несколько оснований для внедрения системы межбюджетного выравнивания: смягчение неравенства финансовых ресурсов муниципалитетов распоряжением государственных органов и поддержание принципа солидарности субъектов Франции, усиливая при этом экономические мотивы в рамках политической логики.
58. Конституция Франции закрепляет общую направленность государственной политики на межбюджетное распределение доходов в интересах некоторых регионов и муниципалитетов в случае возникновения у них финансовых трудностей.
59. Также существует принцип перераспределения средств бюджета в пользу муниципалитетов за счет финансово более обеспеченных регионов со ссылкой на концепцию «равенства граждан перед государством». Такой принцип имеет, в первую очередь, субъектно-территориальное назначение (коммунное и межкоммунное): даже если некоторые органы местного самоуправления территориально объединяют департаменты, имеющие реальные финансовые трудности, то органы местного самоуправления других департаментов вправе предложить пересмотр системы выравнивания при использовании более радикального механизма перераспределения межбюджетных средств через «ассигнования в общую систему перераспределения бюджетных средств».
60. Наряду с развитием децентрализации в ходе обсуждения вопросов финансового перераспределения, а именно сокращения разрыва в благосостоянии между территориальными единицами во Франции, продолжают споры о природе финансовых отношений между государством и местными самоуправлениями.

---

<sup>51</sup> Евдокимов А.Н. Указ. соч.

<sup>52</sup>Gissler E., Escande- Vilbois S., Brotons A., Bergès E. Rapport. Enjeux et réformes de la péréquation financière des Collectivités territoriales. 2013.

61. «Акт III» децентрализации был утвержден 10 апреля 2013 года советом министров<sup>53</sup>. Целями акта являются трансформация административно-территориальных границ, создание мегаполисов, укрепление *intercommunalité* (группировки территории и муниципальных образований в административно-территориальной структуре для целей сотрудничества в одной или нескольких областях) и рост компетенции областей в сфере территориального планирования и экономического развития.
62. Для того, чтобы ограничить неравенство между общинами, были созданы два механизма выравнивания:
- Вертикальные механизмы перераспределения. Предусматривают выделение и предоставление государством финансовой поддержки административно-территориальным образованиям, находящимся в наименее благоприятном состоянии;
  - Горизонтальные механизмы перераспределения. Представляют собой средство удержания и перенаправления части налоговых поступлений от одних территориальных органов власти к более предпочтительным в целях поддержки менее обеспеченных территориальных единиц.
63. С одной стороны, в результате реформы Конституции Франции в 2004 году был принят п. 5 ст. 72.2, согласно которому закон предусматривает механизмы выравнивания, направленные на поддержание равенства между территориальными единицами. Такая норма выражает общий принцип финансовой автономии. С другой стороны, Закон о первоначальном финансировании (LFI) 2010 года изменил условия финансирования административно-территориальных образований<sup>54</sup>, а также установил некоторые положения о перераспределении местных налогов между различными категориями регионов<sup>55</sup>.
64. Кроме того, регионы и муниципалитеты, на которые в результате реформы был начислен профессиональный налог, вправе требовать компенсацию. В частности, это относится к промышленным районам или к тем, что проходят процесс деиндустриализации<sup>56</sup>.
65. В некоторых ситуациях неравномерное распределение финансовых средств между регионами и муниципалитетами является обоснованным принципом свободного управления, которое предполагает, что муниципалитеты и регионы свободны в определении требований к публичным услугам в коллективных решениях населения, признавая при этом, что условия

<sup>53</sup> «L'acte III» de la décentralisation 10 avril 2013

<sup>54</sup> Заменяет профессиональный налог (TP) на земельный налог с предприятий (SFE), налог на добавленную стоимость с предприятий (CVAE), фиксированный налог на сетевые компании (IFER) и налог на обеспечение компенсации в связи с реформированием профессионального налога (DCRTP).

<sup>55</sup> Gissler E., Escande-Vilbois S., Brotons A., Bergès E. Rapport. Enjeux et réformes de la péréquation financière des Collectivités territoriales. 2013

<sup>56</sup> Transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales. Annexe au projet de loi de finances pour 2018

налогообложения регионов неравны. Такая свобода выбора объясняет финансовое выравнивание.

66. Государство намерено поддержать политику межбюджетного финансирования по следующим причинам<sup>57</sup>:
- С целью достижения большей справедливости в отношении административно-территориальных единиц Франции. В таком децентрализованном государстве только такие эффективные средства, как механизмы межбюджетного распределения, позволяют стабилизировать уровень публичных услуг, предлагаемых локально в регионах и муниципалитетах;
  - В силу экономической эффективности. Неравенство распределения ресурсов между субъектами и наличие налоговой конкуренции между регионами приводит к ситуации, когда более финансово благополучные регионы могут применять очень низкие налоговые ставки. Такая ситуация, с одной стороны, приводит к концентрации средств. С другой стороны, приводит к тому, что регионы, находящиеся в неблагоприятном финансовом состоянии, попадают в еще более неблагоприятное положение.
  - В целях поддержания баланса государственных бюджетных средств. Уравнивание может стать инструментом оптимизации местных расходов.
67. Критерии предоставления финансовой поддержки:
- Рост доходов (и, следовательно, финансовых возможностей) менее сильных регионов по сравнению с другими обязательно приводит к снижению в процентном соотношении финансовой поддержки<sup>58</sup>;
  - При бюджетном планировании при расчете финансовой поддержки принимаются во внимание фактические расходы регионов и муниципалитета<sup>59</sup>. Тем не менее введенный с 2013 года критерий расходов с учетом дохода является эффективным. При этом используется медианный показатель доходов и расходов.
68. По мнению профессоров Гай Гилберта и Тьерри Мадье, задачей реформы является оценка показателей доходов и расходов как «постоянных во времени и в пространстве». Это означает, что поскольку при подсчете доходов и расходов используется медианный показатель, то их изменения на протяжении рассматриваемого промежутка времени не берутся в расчет. Из этого следует, что рассматриваемые показатели постоянны и в

<sup>57</sup> Gissler E., Escande- Vilbois S., Brotons A., Bergès E. Rapport. Enjeux et réformes de la péréquation financière des Collectivités territoriales. 2013

<sup>58</sup> Baretaud A., Marcon Y, Josse L.(DGCL) La péréquation entre collectivités locales. 2017

<sup>59</sup> La péréquation en questions: de 2018 à 2019. Saïtta G.

пространстве, ведь определенная территориальная единица (департамент, объединение и т.п.) была сформирована до и существовала на протяжении рассматриваемого периода времени. Особую важность имеет так называемый критерий «уникального ресурса», под которым понимается цель предоставления финансовой помощи (развитие туризма, оказание определенных услуг). Указанный критерий используется при осуществлении всех видов трансфертов регионам и муниципалитетам<sup>60</sup>.

### 3. Италия

69. Итальянская республика состоит из следующих территориальных единиц: коммуны, провинции, столичные города, регионы и собственно государство (ст. 114 Costituzione Della Repubblica Italiana, далее – «**Конституция Италии**»). Конституция Италии устанавливает единое регулирование для местных и региональных финансов<sup>61</sup>.
70. Ключевой является ст. 119 Конституции Италии:
- Согласно данной статье коммуны, провинции, столичные города и регионы обладают финансовой автономией по сбору и расходованию налогов. Отдельно отмечается, что они должны иметь независимые финансовые ресурсы;
  - Указанные территориальные единицы устанавливают и взимают собственные налоги в соответствии с Конституцией и согласованно с государственной финансовой и налоговой системой. Они совместно участвуют в распределении государственных налогов, собираемых на их территории;
  - Путем принятия отдельного закона должен быть учрежден Стабилизационный Фонд (Fondo Perequativo) для территорий с меньшими налоговыми поступлениями от населения без каких-либо ограничений в распределении средств фонда;
  - Средства, получаемые из вышеупомянутых источников, должны позволить коммуна, провинциям, столичным городам и регионам полностью финансировать выполнение ими возложенных на них общественных функций;
  - Для способствования экономическому развитию, социальной сплоченности и солидарности, для устранения экономического и социального дисбаланса, содействия эффективному осуществлению прав человека, а также достижения целей, не входящих в нормальное функционирование, Государство выделяет дополнительные средства или

<sup>60</sup> Guy Gilbert et Thierry Madiès, «Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme», contribution au rapport «Vers l'égalité des territoires» dirigé par Eloi Laurent, février 2013.

<sup>61</sup> Congress of local and regional authorities / Local and regional democracy in Italy. CG33(2017)17final 18 October 2017. P. 17 // <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-italy-monitoring-committee-rapporteurs/1680759b3b>

предпринимает специальные действия в пользу отдельных коммун, провинций, столичных городов и регионов;

- Коммуны, провинции, столичные города и регионы обладают собственным имуществом, принадлежность которого определяется в соответствии с общими принципами, установленными законом государства. Они могут прибегнуть к займу только для финансирования инвестиций. Исключается любая гарантия со стороны государства по обязательствам такого рода займов.

71. Из ст. 119 Конституции Италии, а также Постановления Конституционного суда Италии № 273 от 6 ноября 2011 года следует, что выделение дополнительных средств (то есть трансфертов) и принятие специальных действий в целях способствования экономическому развитию, социальной сплоченности и солидарности, устранения экономического и социального дисбаланса, а также учреждение Стабилизационного Фонда для территорий с меньшими налоговыми поступлениями без каких-либо ограничений в распределении средств фонда являются единственными способами государственного финансирования коммун, провинций, столичных городов и регионов, каждые из которых являются автономными образованиями<sup>62</sup>.
72. Изначально в Италии существовали две основные системы трансфертов: для регионов и для местных властей (муниципалитетов и провинций). В настоящее же время совершены попытки применить одинаковые принципы стабилизационных грантов ко всем уровням власти<sup>63</sup>.
73. Первоначально (в 1970 году) существовало два фонда для финансирования региональных расходов: Общий фонд и Фонд регионального развития.
74. Средства Общего фонда распределялись в зависимости от меняющихся процентных долей косвенных налогов, а средства Фонда регионального развития распределялись дискреционно. Эти фонды были заменены отраслевыми – здравоохранения и транспорта. Опыт последних показал, насколько трудно найти баланс между центральным правительством (устанавливает руководящие принципы и единые стандарты, критерии межрегионального распределения средств и проверки их использования) и автономией регионов в планировании и управлении областями здравоохранения и местного общественного транспорта.
75. В начале 1990-х годов была создана новая система финансирования. Во-первых, были установлены региональные налоги (в частности, налог на предпринимательскую деятельность (IRAP) и региональный НДС). Во-вторых, основные специальные фонды были заменены на «общие налоги» и выравнивающие (стабилизационные) гранты. «Общие

<sup>62</sup> Sentenza n. 273 del 2013 della Corte Costituzionale; La Costituzione Della Repubblica Italiana (27.12.1947).

<sup>63</sup> Brosio G. Piperno S. Assessing regional and local government expenditure needs in Italy. Small achievements and big prospective issues. 2007. P. 4 // <https://english.oim.dk/media/14341/giorgio-brosio-and-stefano-piperno.pdf>

налоги» позволили самым богатым регионам севера и центру покрыть все свои расходы. В то время как топливный налог и НДС распределялись в соответствии со строгими расчетами, НДС условно распределялся в соответствии с региональными расходами, а затем переназначался в соответствии с критериями выравнивания.

76. Система распределения основных грантов органам местного самоуправления была и остается (как и в случае с регионами) довольно запутанной. Несмотря на частое изменение системы, ее фундаментальные принципы остались неизменными.
77. В настоящее время в Италии существуют два уровня государственных трансфертов: финансирование муниципалитетов (коммун) и регионов.

### 1) Муниципалитеты (коммуны)

78. Отсутствие полноценных стабилизационных механизмов (механизмов выравнивания) всегда было традиционной особенностью итальянской системы местных финансов<sup>64</sup>. В 2017 году отмечался значительный прогресс в этом вопросе, однако ситуация продолжает оставаться неудовлетворительной<sup>65</sup>.
79. В настоящий момент Фонд местной солидарности (Fondo di Solidarietà Comunale, далее – «FSC») является инструментом выравнивания. Этот фонд был создан в соответствии с Законом №. 228/2012 и заменил собой Временный фонд для восстановления баланса (Fondo Sperimentale di Riequilibrio, далее – «FSR»<sup>66</sup>). FSC и соответствующие отчисления в него, получаемые муниципалитетами в регионах с обычным статусом (включая Сицилию и Сардинию), администрируются Центральным управлением местных финансов (МВД). Средства, которые могут быть получены муниципалитетами, рассчитываются исходя из ряда переменных.
80. До возникновения FSC в соответствии с п. 3 ст. 2 Закона №. 23 от 14 марта 2011 года был образован FSR сроком на три года. Задача данного фонда состояла в том, чтобы «постепенно и территориально-сбалансированно передать на уровень муниципалитетов (коммун) взимание налога на недвижимость» и в дальнейшем распределении полученных средств.
81. После введения нового единого муниципального налога (Imposta Municipale Unica, далее – «IMU») был образован новый фонд (FSC), задача которого состоит в определении порядка распределения IMU и, таким образом, в пересмотре отношений между государством и муниципалитетами.

<sup>64</sup> Конгресс в 2012-13 гг. отметил, что «отсутствует общая схема в работе, и таким образом, это до сих пор является огромным пробелом в процессе становления бюджетного федерализма».

<sup>65</sup> CG33(2017)17final 18.10.2017. P. 32.

<sup>66</sup> Дословно: Экспериментальный Фонд Восстановления Равновесия.



82. Бюджетным Законом на 2013 год были определены критерии распределения средств FSC. Средства распределяются в зависимости от:
- финансовых последствий, связанных с неполной уплатой в государственную казну доходов, полученных от ИМУ;
  - стандартных расходов и потребностей<sup>67</sup>;
  - размера территории и численности населения;
  - суммы доходов, полученных от ИМУ по базовой налоговой ставке;
  - количества распределенных средств в период существования FSR;
  - необходимости сокращения колебаний (уменьшения или увеличения) имеющихся средств по базовой ставке путем введения соответствующих положений о гарантиях.
83. Согласно действующему критерию «стандартных потребностей» (по состоянию на 2018 год), должны отдельно рассчитываться расходы на:
- функционирование органов управления, руководства и контроля;
  - функционирование правоохранительных органов;
  - публичные образовательные учреждения;
  - социальное обеспечение;
  - проходимость дорог (то есть на улучшение их состояния) и транспорт;
  - развитие территорий;
  - защиту окружающей среды.
84. Помимо FSC муниципалитеты получают финансирование через ad hoc трансферты и субсидии из государственного бюджета (на осуществление совместных проектов или общественных работ), а также из фондов ЕС (муниципалитеты могут получать средства из нескольких фондов ЕС, созданных для целей городского развития, развития сельских районов и других областей, связанных с муниципальной жизнью). Например, именно из

---

<sup>67</sup> До введения критерия «стандартных потребностей» использовался «исторический критерий», согласно которому, рассчитывались все реально понесенные расходы за конкретный год.

фондов ЕС Италия получила средства для устранения последствий землетрясений в районе Аквила<sup>68</sup>.

85. Что касается трансфертов и субсидий из государственного бюджета, то в Законе № 88 от 31 мая 2011 года уточнены критерии выделения дополнительных средств (ст. 2):
- Активное сотрудничество государства, регионов и местных автономий, а также участие в социально-экономических партнёрствах для определения приоритетных задач и порядка выделения дополнительных средств с учетом: а) размера территории; б) уровня социально-экономического развития; в) дефицита развития различных инфраструктур; г) обеспечения защиты прав человека;
  - Использование выделяемых ресурсов в соответствии с принципами долгосрочного планирования и обеспечения финансовой стабильности автономных образований государства;
  - Предоставление дополнительных ресурсов, которые не могут быть отнесены к текущим расходам автономных образований;
  - Планирование, организация и осуществление мер, направленных на обеспечение надлежащего качества, своевременности и эффективного достижения результатов, за счет финансирования инновационных государственных структур, построения системы показателей результатов, систематического обращения к показателям системы воздействия (выделяемых средств). Помимо этого в соответствующих случаях предусматривается выделение резервных средств в качестве вознаграждения, а также наложение определенных санкций с учетом количества распределенных финансовых ресурсов и размеров территории при проведении необходимых мероприятий по наблюдению, мониторингу и контролю.
86. Между тем местные лидеры считают ситуацию с состоянием местных финансов в целом неудовлетворительной в части гибкости и достаточности финансовых средств. Основные претензии<sup>69</sup>:
- В то время как бóльшая часть государственного дефицита лежит на плечах центрального правительства (48,4 млрд евро в 2015 году против профицита 1,5 млрд евро со стороны муниципалитетов), местные финансы пострадали непропорционально тяжелым образом. Так, муниципальные бюджеты сократились более чем на 9 млрд евро в период с 2011 по 2015 год;

<sup>68</sup> CG33(2017)17final 18.10.2017. P. 32.

<sup>69</sup> IFEL, dipartimento Finanza Locale: Finanza comunale in Italia. Sintesi e principali criticità. Roma, 2017.

- С 2012 года государственные трансферты сокращались: примерно с 10 млрд евро в 2012 до 1,4 млрд евро в 2015 году;
- С 2015 FSC финансируется исключительно за счет IMU;
- В 2015 году суммарный вклад государства в финансы муниципалитетов был даже отрицательным: муниципалитеты сделали чистый взнос в размере 628 млн евро в государственный бюджет;
- Отмечается также недовольство относительно системы расчета средств и, в связи с этим, недостаточности уравнивания. Аудиторская палата (Corte dei Conti) отмечает в своих докладах, что муниципалитеты не имеют достаточного количества средств для выполнения своих законных обязанностей<sup>70</sup>.

87. Иное мнение представлено действующим министерством, полагающим нынешнюю ситуацию с финансированием муниципалитетов справедливой в условиях экономического кризиса. Текущее финансирование установлено в соответствии со «стандартными потребностями» (fabbisogni standard) для выполнения муниципалитетами своих основных функций. Текущая система обеспечивает по крайней мере адекватное распределение таких функций. По их мнению, принцип соразмерности местных финансов, провозглашенный Конституцией, соблюдается.

88. Тем не менее Совет Европы отмечает падение доходов муниципалитетов и уменьшение размера государственных трансфертов<sup>71</sup>.

## 2) Региональный уровень

89. В Италии регионы делятся на два вида: регионы с обычным статусом и регионы со специальным статусом. В целом в финансовой сфере отмечается дисбаланс<sup>72</sup>.

90. Совет Европы обращает внимание на следующие основные моменты, которые необходимо учитывать при характеристике региональных финансов<sup>73</sup>:

---

<sup>70</sup> Corte dei Conti – Sezione Autonomie Locali, Audizione presso la commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 23.02.2017.

<sup>71</sup> CG33(2017)17final 18.10.17. P. 33.

<sup>72</sup> Наблюдается сокращение доходов от налогов и сокращение региональных ресурсов на сумму 4,25 млрд евро, что серьезно сказывается на выполнении регионами своих функций (законодательство периода 2013-16 гг., Закон No. 56 от 7 апреля 2014 г.). Закон о стабильности 2015 года устанавливает, что провинции и столичные города будут способствовать сдерживанию государственных расходов за счет сокращения собственных текущих расходов (tagli lineari) на 1 млрд евро (900 млн евро для провинций с обычным статусом и 100 для Сицилии и Сардинии). Это сокращение составило 2 млрд евро в 2016 году и 3 млрд евро в 2017 году. В связи с этим отмечается крайне неудовлетворительная финансовая ситуация в провинциях и сильный дисбаланс. (CG33(2017)17final 18.10.17. P. 33.)

<sup>73</sup> CG33(2017)17final 18.10.17. P. 47-48.

- Сфера региональных финансов является частью «фискального федерализма» (federalism fiscal) и, кроме того, регулируется теми же конституционными принципами, которые установлены для местных финансов (ст. 119 Конституции Италии);
  - Есть существенная разница между регионами с обычным и специальным статусами. Все регионы устанавливают свои налоги, сборы и пошлины, но регионы со специальным статусом располагают большим количеством ресурсов из-за системы «общих налогов» - большинство региональных и государственных налогов, собираемых на территории таких регионов, остаются в их бюджете, в то время как ситуация с регионами, обладающими обычным статусом, иная – большинство государственных налогов (в основном, подоходные налоги с физических и юридических лиц) поступают в государственный бюджет, из которого они далее могут быть переданы регионам;
  - Итальянская система представляет собой баланс между конфликтующими интересами: с одной стороны, распределение доходов по всей стране явно несбалансированно (с резкими различиями между регионами). С другой, центральное правительство хочет обеспечить справедливое и гармоничное экономическое развитие страны. Соответственно, оно приняло меры по перераспределению средств, которые вызывают много дискуссий: в то время как некоторые граждане в богатых регионах считают, что они субсидируют более бедные регионы, большинство в бедных регионах считает, что стандарты региональных государственных услуг (в основном социальных услуг и здравоохранения) – намного ниже, чем в богатых регионах. Нестабильная политическая ситуация делает сферу региональных финансов противоречивой.
91. Помимо стандартных инструментов получения доходов, регионы также могут обращаться за финансированием к центральному правительству в связи с конкретным проектом, который может финансироваться государством самостоятельно или в рамках некоторых структурных фондов ЕС. В этом отношении итальянские регионы рассматриваются как NUTS II в целях управления Фондами интеграции ЕС (EU Cohesion funds)<sup>74</sup>.
92. Дополнительно регионы могут получать средства с помощью механизмов уравнивания (ст. 119 Конституции Италии).
93. Для регионов с обычным статусом в этих целях создан Стабилизационный Фонд (Fondo Perequativo), учрежденный в соответствии с Конституционным Законом 3/2001. Этот фонд должен компенсировать любой дисбаланс между налоговыми поступлениями в регионы и предоставить последним возможность оказывать услуги в рамках их компетенции в

---

<sup>74</sup> Например, в декабре 2016 года Комиссия ЕС приняла решение о выделении 106 млн евро из Европейского Фонда регионального развития на софинансирование строительства больницы в Сан-Марко и ортопедического центра в Сицилии.

соответствии с целью привести к единообразию финансовое положение на всей территории страны.

94. В п. G ст. 9 Финансового Закона № 42 от 5 мая 2009 года определены критерии распределения средств из Стабилизационного Фонда. Данное распределение различается в зависимости от того, выделяются ли средства на покрытые первостепенных расходов, к которым согласно пп. М п. 2 ст. 117 Конституции Италии относятся расходы по обеспечению должного уровня и соблюдения гарантий гражданских и социальных прав<sup>75</sup>, или второстепенных расходов.
95. Критерии распределения средств на первостепенные расходы базируются на принципе «стандартных потребностей»<sup>76</sup>.
96. Критерии распределения средств на второстепенные расходы базируются на принципе «фискальной эффективности (способности)». В соответствии с этими критериями:
- Регионы с наибольшими налоговыми поступлениями, определяемыми на основании налоговых доходов на душу населения в конкретном регионе, если данные доходы превышают средний налоговый доход на душу населения страны, не получают средства из Стабилизационного Фонда («Донорные регионы»);
  - Регионы с наименьшими налоговыми поступлениями, определяемыми на основании налоговых доходов на душу населения в конкретном регионе, если данные доходы ниже среднего налогового дохода на душу населения страны, получают средства из Стабилизационного Фонда с целью сокращения разницы на доходы, получаемые от одних и тех же налогов среди регионов, по отношению к среднему налоговому доходу на душу населения страны («Дотационные регионы»).

При распределении средств Стабилизационного Фонда учитывается также численность населения конкретного региона.

97. Регионы со специальным (особым) статусом имеют особые договоренности с государством относительно финансовых отношений. Наиболее существенный доход у них образуется за счет предопределения их доли участия в государственных налогах (определенный процент по НДС, по НДФЛ и т.п.). Получается, что «трансферты» в большинстве своем являются автоматическими, а потому такие регионы не нуждаются в повышении региональных налогов<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> La Costituzione Della Repubblica Italiana (27.12.1947)

<sup>76</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. (09G0053).

<sup>77</sup> Ministero Dell'Economia e Delle Finanze Dipartimento Della Ragioniera Generale Dello Stato; Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 4 maggio 2016; p. 44 – 51.

98. В целом финансовая децентрализация в Италии является противоречивой. Нестабильность наблюдается в регионах с обычным статусом<sup>78</sup>:
- фактически государство в одностороннем порядке определило цели государственных финансов путем наделения отдельных регионов специальным статусом;
  - сокращение трансфертов в последние годы оказало негативное влияние на автономию регионов в сфере расходов. Более того, часть государственных трансфертов по-прежнему очень высока;
  - увеличилось неравенство между «особыми» и «обычными» регионами, особенно в том, что касается стандартов качества основных региональных государственных услуг, таких как охрана здоровья;
  - жесткая реализация политики «сбалансированного бюджета» ограничила расходы регионов;
  - уменьшились налогооблагаемые базы по региональным налогам. Государство должно компенсировать это снижение трансферами, но они выполняются с задержкой.

### 3) Объединения<sup>79</sup>

99. В Италии признается статья 10 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которой установлено право местных органов самоуправления на объединение и создание общих организаций и структур для оказания местных услуг<sup>80</sup>. Следующие объединения регулируются различным образом:

<sup>78</sup> CG33(2017)17final 18.10.17. P. 50.

<sup>79</sup> Отмечается, что кооперативные структуры широко развиты: по данным на 2017 год 69% муниципалитетов участвуют по крайней мере в одной конвенции, 38% являются членами консорциумов и 27% - союзов муниципалитетов. Союзы муниципалитетов являются наиболее важными и зачастую предвещают слияние муниципальных образований. В настоящее время политика направлена на модернизацию существующих форм объединения (Закон DelGio). Указанный акт направлен на сокращение форм объединений (способствует увеличению количества таких форм, как союзы муниципалитетов и конвенции, и сокращению консорциумов и сообществ). Совет Европы подчеркивает, что несмотря на явную направленность политики на сокращение числа консорциумов и горных общин, создание союзов поощряется и поддерживается регионами в части оказания финансовой помощи. С 2010 года (Декрет № 78 от 2010 года) Правительство установило для муниципалитетов с населением менее 5 000 человек обязанность выполнять свои «основные функции» на основе партнерства посредством образования Союзов или Конвенций. Основным объяснением является необходимость экономии государственных расходов и «рационализации» государственного сектора. Однако с 2010 года сроки исполнения этой обязанности последовательно откладываются.

<sup>80</sup> Так, муниципалитетам предоставлены различные возможности для создания совместных объединений в целях выполнения их общих задач и оказания государственных услуг. Отмечается, что такое положение дел характерно для стран с таким количеством небольших муниципалитетов (около 5567 муниципалитетов Италии населены менее 5,00 жителей по состоянию на 1 января 2016 года) (CG33(2017)17final 18.10.17. P. 35.).

- сообщества (например, общины горных районов (Comunità montana)<sup>81</sup> или островные общины (Comunità isolana)<sup>82</sup>;
- ассоциативные формы (Forme Associative).

100. Существует четыре базовых ассоциативных формы:

- Конвенции (convenzioni) – соглашения, заключаемые двумя или более муниципалитетами, регулирующие скоординированное выполнение общих задач и оказание общих услуг (отдельные требования, установлены в ст. 30 Единого закона (Testo Unico));
- Консорциумы (consorzi) – организации, создаваемые муниципалитетами и другими государственными органами для совместного администрирования одной или нескольких государственных служб. В отличие от конвенций, консорциумы признаются местными субъектами и должны иметь собственное собрание и правление (ст. 30 Единого закона);
- Союзы муниципалитетов (unione di comuni) – являются наиболее важными формами объединения. Формируются двумя или более муниципалитетами для совместного осуществления своих функций и оказания услуг, а также признаются самостоятельными местными образованиями (как и консорциумы) (ст. 32 Единого закона). В отличие от консорциумов, перед которыми как правило ставится одна единственная задача, союз может выполнять различные задачи, а потому они являются многофункциональной формой объединения;
- Программные соглашения (accordi di programma) – соглашения, заключаемые между территориальными субъектами (регионами, провинциями или коммунарами) и государственными органами, регулирующие отношения и координацию сторон в процессе выполнения ими совместных задач.

101. Помимо предоставления трансфертов и выделения средств из различных фондов, автономные образования наделяются также собственным имуществом в соответствии с принципами (ст. 19 Финансового Закона № 42 от 5 мая 2009<sup>83</sup>):

- наделение различным имуществом в зависимости от размера территории, фискальной эффективности (способности), фактически выполняемых функций;

---

<sup>81</sup> Образуются в горных районах и выполняют функции, присущие муниципалитетам, а также некоторые иные функции, которые могут быть отнесены к ним провинциями или регионами.

<sup>82</sup> Образуются на островах (кроме Сицилии и Сардинии) и регулируются так же, как и общины горных районов.

<sup>83</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. (09G0053).

- наделение недвижимым имуществом на основании принципа территориальности (по месту нахождения);
- имущество, относящееся к национальному достоянию или к объектам культурного наследия, не может быть передано в собственность автономным образованиям.

102. Согласно ст. 838 Бюджетного Закона на 2018 год, муниципалитетам и провинциям выделяются средства для выполнения их функций, то есть на первоочередные расходы. Национальная Ассоциация Муниципалитетов (коммун) Италии (Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI)) и Объединение Итальянских Провинций (Unione delle province d'Italia (UPI)) разрабатывают критерии, на базе которых происходит распределение выделенных средств<sup>84</sup>.

#### 4. Швейцария

##### 1) Региональный уровень

103. Швейцария состоит из 26 региональных структур (кантонов) (ст. 1 Конституции Швейцарии) – самоуправляющихся субъектов с равными правами<sup>85</sup>. Кантоны в целом весьма сомнительно относятся к идее ратификации Союзом ЕХМС<sup>86</sup>.
104. *Степень финансовой автономии.* Кантоны имеют значительную финансовую самостоятельность. Во-первых, они могут устанавливать свои собственные налоги, а во-вторых, они могут свободно расходовать свои ресурсы по своему усмотрению. В том числе в своих конституциях отдельные кантоны могут также создавать механизмы ограничения задолженности, которые применяются к кантональным и муниципальным финансам<sup>87</sup>.
105. Компромиссом для финансовой автономии кантонов является то, что порой образуется существенная разница между финансовыми возможностями кантонов или в уровне налоговой конкуренции (учитывая, что каждый из 26 кантонов в Швейцарии имеет свое собственное налоговое законодательство и, следовательно, может самостоятельно устанавливать налоги на доходы и богатство, прибыль и капитал, на наследство, на прирост капитала, на имущество или выбирать любой другой объект налогообложения). В

<sup>84</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. (17G00222).

<sup>85</sup> Congress of local and regional authorities / Local and regional democracy in Switzerland. CG33(2017)14final 20 October 2017. П. 130 //

[https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680750d61#\\_Toc485804802](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680750d61#_Toc485804802)

<sup>86</sup> Кантоны считают себя суверенными государствами, образующими федеративное государство, что означает, что их внутренняя организация, включая организацию муниципалитетов, находится под их суверенной властью. Поскольку выполнение международных обязательств относится к сфере компетенции федерации, кантоны опасаются, что муниципальное самоуправление может стать таким образом предметом регулирования федерального, а не регионального (кантонального) законодательства (Подробнее см.: CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 131-133).

<sup>87</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 155.



соответствии с федеральной Конституцией некоторые налоги могут взиматься только Конфедерацией. Вместе с тем, Конфедерация может взимать только прямо предусмотренные Конституцией налоги<sup>88</sup>.

106. Свобода кантонов определять свое собственное налоговое законодательство была ограничена принятием в июне 1977 года статьи Конституции о гармонизации прямых налогов на доходы и богатство, на прибыль и капитал (ст. 129 Конституции). Впоследствии в соответствии с указанной статьей 14 декабря 1990 года парламент принял Федеральный закон «О гармонизации прямых кантональных и общих налогов» (Federal Law on the Harmonisation of Direct Cantonal and Communal Taxes, далее – «LHID») (рамочный закон, который вступил в силу 1 января 1993 года)<sup>89</sup>. В соответствии с п. 3 ст. 1 LHID именно кантоны отвечают за определение налоговых шкал, ставок и льгот<sup>90</sup>.
107. **Финансовое выравнивание.** Для межбюджетных отношений, складывающихся между центральным правительством и кантонами, свойственно как горизонтальное, так и вертикальное выравнивание, направленное на достижение баланса расходов различных бюджетов<sup>91</sup>. Финансовое выравнивание имеет важное значение для автономии кантонов. Без выравнивания некоторые из кантонов не смогут выполнять обязанности, возложенные на них федеральным законодательством, и существование таких кантонов окажется под угрозой. Например, почти пятая часть доходов кантона Юра состоит из средств, полученных в результате финансового выравнивания. Финансовое выравнивание также имеет важное значение для налоговой конкуренции, которая позволяет каждому кантону выбирать подходящую ему систему. Налоговая конкуренция может быть достигнута лишь при наличии системы финансового выравнивания, которая обеспечивает возврат кантонов на относительно равный уровень доходов. Без наличия системы выравнивания налоговая гармонизация в Швейцарии была бы неизбежна<sup>92</sup>.
108. До 2008 года выполнение ряда функциональных обязанностей финансировалось совместно Конфедерацией и кантонами. Отмечается, что финансовое выравнивание невозможно рассматривать в отрыве от вопроса распределения обязанностей. В связи с наличием ряда общих обязанностей Конфедерация устанавливала размер суммы, подлежащей выплате кантонам в виде субсидий в зависимости от их финансового положения. Эта система косвенного финансового выравнивания была сложной и непрозрачной в том смысле, что невозможно было рассчитать общую сумму перераспределенных средств, а также ими было трудно управлять<sup>93</sup>.

<sup>88</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 156.

<sup>89</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 157.

<sup>90</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 158.

<sup>91</sup> <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Switzerland.pdf>

<sup>92</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 159.

<sup>93</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 160.

109. В начале 2008 года была проведена реформа финансового выравнивания и распределения обязанностей между Конфедерацией и кантонами (далее – «RPT»). Ее главной целью являлось сокращение различий между кантонами с точки зрения их финансовых возможностей и налогового бремени, учитывая, что число кантонов, получающих финансирование, намного превышает число тех, кто реально участвует в осуществлении обязанностей. С вступлением в силу RPT финансовое выравнивание было отделено от вопроса распределения обязанностей. С 2008 года выравнивание принимает форму прямых нецелевых трансфертов. Оно основано на уравнивании доходов, что финансируется Конфедерацией (от 55,5 до 60%) и кантонами (от 40 до 44,4 %), и уравнивании расходов, что финансируется только Конфедерацией<sup>94</sup>.

110. *Процесс финансового выравнивания:*

- Выравнивание ресурсов основывается не на фактических налоговых поступлениях, а на потенциальных налоговых поступлениях, то есть на создании стоимости, которую они могут использовать с налоговой точки зрения. Этот потенциал основан на совокупном налогооблагаемом доходе и имуществе частных лиц и налогооблагаемой корпоративной прибыли. Следовательно, существующая налоговая политика кантона прямо не влияет на финансовые трансферты в кантон или из него в контексте финансового выравнивания, и таким образом гарантируется финансовая автономия;
- Финансовое выравнивание финансируется совместно Конфедерацией (вертикальное выравнивание) и кантонами с высоким потенциалом доходов (горизонтальное выравнивание), которых в настоящее время насчитывается 6. Таким образом, Конфедерация и сильные в финансовом отношении кантоны выделяют ресурсы «слабым» кантонам, которые затем могут свободно использовать ресурсы по своему усмотрению;
- Передача финансовых средств кантонам с низким потенциалом доходов осуществляется поэтапно. По сравнению со средним швейцарским показателем сумма, перечисляемая этим кантонам, является пропорционально большей, чем их потенциальный «дефицит» доходов. Сумма, выплачиваемая кантонами с высоким потенциалом, соразмерна их «излишкам» относительно средних показателей по Швейцарии<sup>95</sup>.

111. В соответствии с Федеральным законом о финансовом выравнивании и компенсации расходов, после проведения финансового выравнивания уровень средств на одного жителя в каждом кантоне должен быть равным по крайней мере 85% от среднего показателя по Швейцарии. Каждые четыре года Федеральный Совет представляет Парламенту доклад о ходе и эффективности деятельности по обеспечению финансового равенства. Согласно

<sup>94</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 161.

<sup>95</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 162.

второму докладу за период 2012-2015 годов, после выравнивания все кантоны достигли установленного законом минимума в 85%. Решение о выделении финансовых средств на цели финансового выравнивания принимается Федеральным парламентом каждые четыре года. В 2015 году Парламент принял решение сократить его на 165 млн франков в год на период 2016-2020 годов<sup>96</sup>.

112. Расходы компенсируются сообразно критериям, на которые кантоны не имеют прямого влияния, а именно:
- географические и топографические критерии (высота населенных пунктов, уклон земли или плотность населения);
  - социально-демографические критерии (процент населения, которое получает материальную помощь, доля жителей старше 80 лет, городские показатели).

Конфедерация финансирует часть этих расходов. В то время как территориально отдаленным кантонам компенсируются расходы, понесенные из-за воздействия географических и топографических факторов (в связи с малой плотностью населения таких кантонов и наличием у них особых характеристик), возмещение расходов, понесенных из-за воздействия социально-демографических факторов, в первую очередь, осуществляется городским кантонам (так, компенсации подлежат их расходы, возникающие в связи с наличием специфики устройства их населения или в связи с осуществлением ими функции городского центра)<sup>97</sup>.

113. Эта реформа укрепила финансовую автономию кантонов, поскольку доля нецелевых трансфертов из общего объема средств, переведенных из Конфедерации в кантоны, значительно возросла и сегодня составляет почти 40%. Между тем различия между кантонами с точки зрения их финансовых возможностей и финансового бремени сократились незначительно. Кроме того, с момента вступления в силу RPT не произошло никакого сокращения объема трансфертов между Конфедерацией и кантонами. Напротив, наблюдается даже незначительное увеличение. Полностью прекратилось лишь целевое выделение определенных трансфертов<sup>98</sup>.
114. В настоящее время обсуждаются изменения в системе выравнивания – финансовые ресурсы, используемые для выравнивания, больше не будут определяться политикой, а будут зависеть исключительно от любых изменений в потенциале доходов самого слабого кантона. Например, по сравнению с нынешней системой, это может означать уменьшение суммы,

<sup>96</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 163.

<sup>97</sup> По данным Союза швейцарских городов, социально-демографические расходы покрываются примерно на 14%, в то время как географические и топографические расходы – более чем на 35% (См. подробнее: CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 164).

<sup>98</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 165.

выплаченной самому слабому кантону (кантон Юра), на 11%<sup>99</sup>. Однако даже нынешняя система выравнивания не смогла сократить весьма значительные различия между самыми сильными и самыми слабыми кантонами. Между 2008 и 2017 годами показатель дохода «сильнейшего» кантона (кантон Цуг) вырос с 215.4 до 264.1, тогда как индекс «слабейшего» кантона (кантон Юра) упал за тот же период с 68,8 до 65.1<sup>100</sup>.

115. *Отдельные примеры регулирования:*

а. Согласно ст. 97-98 Federal Act on Agriculture (Agriculture Act, (далее – «AgricA»)) от 29.04.1998 регионы могут претендовать на получение субсидий для поддержки сельхозпроизводства, осуществляемого фермерами на основе соглашений, заключаемых между органами Конфедерации и местными органами власти, при выполнении определенных требований. Целями предоставления указанных средств согласно ст. 93 AgricA являются:

- улучшение земель и сельскохозяйственных сооружений;
- обеспечение территориального развития и увеличение объемов валового продукта;
- поддержка инициатив фермеров, направленных на снижение затрат при производстве продукции.

Принципами, на которых базируется указанное субсидирование, выступают:

- снижение производственных затрат и повышение производительности ферм;
- улучшение условий на территориях, на которых осуществляется сельхозпроизводство;
- поддержание в надлежащем состоянии зданий и сооружений;
- достижение соответствующих экологических целей;
- обеспечение существования рек и озер.

При этом дальнейшее предоставление средств местных бюджетов (в виде займов сроком до 20 лет) может быть направлено на уменьшение финансовых обязательств сельхозпроизводителей и реструктуризацию их существующих долговых обязательств. В качестве условий предоставления субсидий местным образованиям учитывается соблюдение сельскохозяйственными производителями следующих условий: обеспечение занятости,

<sup>99</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 166.

<sup>100</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 167.

обеспечение эффективности производства, возможность обслуживать долговые обязательства<sup>101</sup>.

b. В соответствии со ст. 53 Federal Act on Foreign Nationals (Foreign Nationals Act, FNA) от 16.12.2005 кантоны вправе получать дополнительные средства, которые могут быть направлены на реализацию проектов, направленных на обеспечение интеграции беженцев на территории Швейцарии, при условии их рационального использования<sup>102</sup>.

c. Согласно ст. 61 Federal Act on the Protection of Waters (Waters Protection Act, далее – «WPA») Конфедерация предоставляет кантонам наряду с кредитами бюджетные средства с целью покрытия до 25% расходов, осуществляемых на содержание систем централизованной очистки воды и замены систем канализации<sup>103</sup>. Согласно ст. 62 WPA финансовая помощь (contribution) предоставляется при соблюдении следующих условий (критериев):

- создание соответствующих сооружений началось не позднее 1 ноября 2006 года;
- замена сооружений осуществляется ввиду их износа, а не ввиду необслуживания кантоном;
- решение о замене принято кантоном до 1 ноября 2005 года.

d. Согласно ст. 15 Federal Act on the Promotion of Research and Innovation (RIPA) от 14.12.2012 из бюджета Швейцарии может покрываться до 50% затрат кантонов, направленных на осуществление научных исследований<sup>104</sup>.

116. Федеральная Счетная палата (Contrôle Fédéral des Finances, далее – «CDF») – сертифицированный независимый орган, который осуществляет контроль за финансами Конфедерации, проверку расчета финансового выравнивания и компенсации расходов по смыслу Федерального закона от 3 октября 2003 года о финансовом выравнивании и компенсации расходов, а также анализирует данные, предоставленные с этой целью кантонами и федеральными службами (ст. 6j Федерального закона «О Федеральной Счетной палате» от 28 июня 1967 года). На практике в среднем 6 кантонов подлежат проверке в течение одного года<sup>105</sup>.

117. CDF также осуществляет финансовый надзор за использованием федеральных средств, выделяемых кантонам и муниципалитетам, в частности для оплаты инфраструктурных проектов. Здесь следует отметить, что вертикальное финансовое выравнивание составляет

<sup>101</sup> <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19983407/201801010000/910.1.pdf>

<sup>102</sup> <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20020232/201801010000/142.20.pdf>

<sup>103</sup> <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19910022/201701010000/814.20.pdf>

<sup>104</sup> <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20091419/201801010000/420.1.pdf>

<sup>105</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 167.

лишь часть (приблизительно 16%) финансовых трансфертов из Конфедерации в кантоны. Остальная часть инвестируется в основном в городские районы, которые зачастую имеют высокий потенциал доходов, в виде грантов, выделяемых Федеральному институту технологий, вузам, медицинским и социальным учреждениям, транспортному сектору и т.д.<sup>106</sup>

## 2) Муниципальный уровень

118. Ранее действовавшая Конституция Швейцарии 1874 года не содержала специальных положений относительно муниципалитетов. Статья 50 новой Конституции Швейцарии 1999 года впервые признала автономию муниципальных образований, придав им тем самым большую прозрачность и легитимность<sup>107</sup>.
119. Муниципалитеты Швейцарии характеризуются чрезвычайным разнообразием не только с точки зрения размера их территорий и социально-экономических аспектов, но и с точки зрения широты их автономии, поскольку муниципалитеты регулируются конституциями кантонов и отдельными законами. Последние наделяют муниципалитеты собственными полномочиями, степень которых варьируется в зависимости от принадлежности муниципалитета к тому или иному кантону<sup>108</sup>. Следовательно, при такой системе муниципалитеты потенциально неравны в финансовом плане.
120. Кантоны уполномочены ввести систему финансового выравнивания между своими муниципалитетами. Финансовое выравнивание касается финансовых трансфертов между кантоном и муниципалитетами, а также между самими муниципалитетами. Большинство кантонов реорганизовали свою систему межмуниципального финансового выравнивания в соответствии с новой Федеральной моделью финансового выравнивания, учитывая при этом свои специфические потребности<sup>109</sup>.
121. Обычно компетенцией муниципалитетов охватываются:
  - сфера образования (детские сады, начальные и средние школы);
  - здравоохранение и социальная сфера (социальная помощь, помощь на дому, уход за пожилыми людьми, социальное страхование);

<sup>106</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 168.

В Законе о финансовом выравнивании Австрии также предусмотрено предоставление целевых субсидий: например, § 23 устанавливает ежегодные субсидии федеральным землям для поддержки транспортных предприятий, а § 24 предусматривает субсидии землям и общинам на цели здравоохранения и социального обеспечения.

<sup>107</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 33.

<sup>108</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 39.

<sup>109</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 103.

- водо- и электроснабжение;
  - сточные воды и мусор;
  - общественный транспорт;
  - строительство (планирование развития местных территорий, выдача разрешений на строительство, сохранение ландшафта и исторических памятников, дорог, а также спортивных и культурных объектов);
  - местная полиция;
  - финансовые вопросы (установление налоговых ставок, составление бюджета, управление муниципальной собственностью);
  - гражданство (предоставление гражданских прав иностранным гражданам)<sup>110</sup>.
122. Следует отметить, что пп. 5<sup>111</sup> и 7<sup>112</sup> ст. 9 ЕХМС не были ратифицированы Швейцарией<sup>113</sup>.
123. Швейцарские муниципалитеты обладают реальными полномочиями по сбору налогов, что свидетельствует об удовлетворительном уровне их собственных ресурсов. Так, около 70% доходов муниципалитетов составляют их собственные средства, что является одним из самых высоких показателей в Европе. Они могут свободно использовать эти ресурсы по своему усмотрению при условии покрытия расходов, связанных с выполнением их законных обязанностей<sup>114</sup>.
124. Если ресурсов крупных муниципалитетов в целом хватает на выполнение ими своих функций, то ресурсов небольших муниципалитетов зачастую недостаточно, в связи с чем такие муниципалитеты образуют межмуниципальные кооперации или рассматривают вопрос о слиянии. Советом Европы отмечается, что недостаточность средств иногда связана

---

<sup>110</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 39.

<sup>111</sup> Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции (п. 5 ст. 9 ЕХМС).

<sup>112</sup> Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции (п. 7 ст. 9 ЕХМС).

<sup>113</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 97.

<sup>114</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 98.

с тем, что на муниципалитеты возлагают дополнительные обязанности без увеличения финансирования<sup>115</sup>.

125. **Финансовое выравнивание.** В кантоне Женева существует система горизонтального финансового выравнивания в отношении НДСЛ между муниципалитетами, в которых физические лица работают, и муниципалитетами, в которых они проживают. Более того, чем слабее последние в финансовом отношении, тем бóльшую долю кантональных налогов они получают. Что касается налогообложения юридических лиц, то муниципалитеты получают лишь так называемые добавочные сантимы (*centimes additionnels*) к 80% кантональных налогов – 20% местных, взимаемых по средней муниципальной ставке. Доходы от таких налогов ежегодно распределяются между всеми муниципалитетами с учетом их финансовых возможностей. Последний показатель также используется в целях распределения кантональных грантов (вертикального финансового выравнивания). Например, лишь слабо развитые в финансовом отношении муниципалитеты получают субсидии на строительство школьных зданий и спортивных сооружений<sup>116</sup>.
126. Механизмы выравнивания и перераспределения ресурсов являются предметом соглашений между кантональными властями и муниципалитетами. С последними консультируются не только по вопросам создания системы финансового выравнивания, но и по вопросам ее развития в соответствии с процедурами, которые могут различаться в зависимости от кантона<sup>117</sup>.
127. В отличие от той доли доходов, которую муниципалитеты могут свободно использовать по своему усмотрению, гранты выделяются на достижение конкретной цели: оказание оперативной помощи конкретному органу или оказание финансовой помощи при строительстве конкретного объекта. То же самое относится и к компенсационным выплатам, осуществляемым муниципалитетам за оказание услуг, приносящих пользу всему региону. Например, кантон Женева ежегодно выплачивает городу Женева сумму в размере 13 млн швейцарских франков на содержание своих дорог. Гранты, получаемые муниципалитетами кантона Женева, идут на выполнение ежегодных производственных обязанностей:
- руководство и оснащение в области гражданской защиты, финансирование пожарно-спасательной службы города Женева, оснащение и проведение спортивных мероприятий, благоустройство земель;
  - выплата сумм, причитающихся за услуги, предоставляемые от имени Конфедерации (гражданская защита) или другими муниципальными образованиями (государство

<sup>115</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 99.

<sup>116</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 104.

<sup>117</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 105.



перечисляет в город Женева суммы, уплаченные другими муниципалитетами за пожарно-спасательные услуги);

- инвестиции (школы, спортивные сооружения и общественные приюты гражданской защиты);
- материальная помощь<sup>118</sup>.

128. Гражданская защита является примером механизма многочисленных трансфертов в отношении как оперативного, так и инвестиционного бюджетов. В соответствии с федеральным законодательством кантональная помощь является одним из условий осуществления выплат муниципалитетам – это объясняет, почему деньги сначала поступают в кантональные бюджеты, а затем перечисляются муниципалитетам. Поэтому последние могут получать оперативные гранты и инвестиционные гранты как от Конфедерации, так и от кантона одновременно, а иногда даже компенсационные выплаты за ту или иную конкретную услугу. С другой стороны, хотя они и получают гранты в качестве финансирования в области гражданской защиты, они должны также участвовать в финансировании обязательных частных приютов, построенных частными лицами<sup>119</sup>.

129. Разрешение на заем, которое принимается муниципальным советом путем голосования, должно сначала утверждаться кантональным правительством. Средства, взятые в качестве займа, должны использоваться только в отношении части инвестиций, остальная же часть должна быть обеспечена собственными средствами муниципалитета. Зачастую муниципалитеты обращаются за кредитами к банкам. Например, в кантоне Женева муниципалитеты могут заимствовать средства у Кантонского Банка Женевы (Banque Cantonale de Genève), в котором они и кантон Женева являются мажоритарными акционерами<sup>120</sup>.

### **3) Объединения муниципалитетов**

130. При условии соблюдения муниципалитетами кантонального законодательства им гарантируется возможность свободно определять форму кооперации, которую они хотят создать. Межмуниципальная кооперация (сотрудничество) весьма распространена в Швейцарии и все чаще используется для совместного выполнения муниципалитетами возложенных на них обязанностей. Таким образом, каждый муниципалитет Швейцарии сотрудничает с другими муниципалитетами в среднем в десяти направлениях. Наиболее распространенными направлениями сотрудничества являются пожаротушение, здравоохранение, школьное образование, очистка сточных вод, отходы, уход и социальная поддержка для пожилых людей, социальное обеспечение и водоснабжение. Сотрудничество,

<sup>118</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 106.

<sup>119</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 107.

<sup>120</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 108.

как правило, осуществляется в целях совместного выполнения муниципалитетами обязанностей, которые не могут быть осуществлены небольшими муниципалитетами самостоятельно ввиду сложности их выполнения, что дополнительно сопряжено с большими финансовыми затратами<sup>121</sup>.

131. Межмуниципальное сотрудничество является альтернативой слиянию муниципалитетов. Это один из способов повышения эффективности работы муниципалитетов при сохранении их самобытности и автономии. Однако на практике отмечаются проблемы в координации между различными межмуниципальными организациями<sup>122</sup>.
132. В швейцарских кантонах межмуниципальное сотрудничество развивалось главным образом с помощью двух инструментов публичного права:
- межмуниципальные соглашения – устанавливают методы сотрудничества для достижения конкретной цели в определенной области (образование, водоснабжение или энергоснабжение, планирование землепользования);
  - межмуниципальные консорциумы – органы публичного права, которые предназначены для совместного выполнения одной или нескольких публичных обязанностей<sup>123</sup>.
133. 23 сентября 2009 года парламент кантона Юра внес поправки в свой Закон «О муниципалитетах», разрешив создание городских консорциумов. Муниципальные консорциумы часто используются для решения межмуниципальных вопросов (транспорт, школы), однако Совет Европы отмечает, что управление консорциумами не является в полной мере демократичными, поскольку представители муниципалитетов в органах управления консорциумами не обязательно являются членами выборного органа<sup>124</sup>.
134. Среди городских центров существуют другие кооперативные структуры. Например, кантон Берн путем внесения поправок в конституцию и Закон «О муниципалитетах» образовал некий промежуточный между кантоном и муниципалитетом институт – «региональный съезд» – орган, регулируемый муниципальным законодательством, созданный для целей регионального сотрудничества между муниципалитетами (ст. 110а Конституции кантона Берн) на основании совместного решения избирателей и муниципальных образований. Роль регионального съезда заключается в подготовке региональных структурных планов (транспорт, городское развитие). Его политика и обязанности определяются в соответствии с законодательством о региональной политике. Муниципалитеты могут также делегировать

<sup>121</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 110.

<sup>122</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 111.

<sup>123</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 112.

<sup>124</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 113.

иные обязанности новому учреждению, которое имеет свои собственные органы по принятию решений и финансовому управлению<sup>125</sup>.

135. Сотрудничество может осуществляться в рамках «городских съездов» (например, в Цюрихе конференция объединяет на добровольной основе 120 муниципалитетов и 8 кантонов вокруг Цюриха). Городской съезд представляет собой частно-правовой орган, имеющий совет и две палаты (для муниципалитетов и для кантонов), заседающие два раза в год. Городской съезд представляет общие интересы и может инициировать проведение совместных проектов в области транспорта, окружающей среды и социально-экономического развития, которые затем могут быть реализованы соответствующими органами власти.
136. Муниципалитеты могут объединяться также в целях защиты совместных интересов<sup>126</sup> (например, Союз швейцарских городов, основанный в 1897 году, защищает интересы швейцарских городов и городских муниципалитетов, предоставляя им различные услуги<sup>127</sup>). Наконец, муниципалитеты одного кантона могут объединяться для содействия диалогу с кантоном (например, в 2009 году муниципалитеты в кантоне Юра учредили Ассоциацию муниципалитетов кантона Юра (Association of Jura Municipalities, AJC))<sup>128</sup>.
137. Муниципалитеты одного кантона с трудом взаимодействуют с муниципалитетами другого и лишь при условии, что это допускается кантональным законодательством. Сотрудничество с муниципалитетами соседних стран также может быть осуществлено, но только в том случае, если кантоны, к которым принадлежат соответствующие муниципалитеты Швейцарии, уполномочены в соответствии с федеральным законодательством заключать соглашения с иностранными субъектами<sup>129</sup>. В целом отмечается возрастающее значение трансграничного сотрудничества<sup>130</sup>.

## 5. Китай

138. Бюджетная система Китайской Народной Республики (далее – «КНР») полностью соответствует её административно-территориальному устройству, является централизованной и состоит из бюджетов пяти иерархических уровней. Первый уровень – бюджет центрального правительства (государственный) бюджет, второй уровень – бюджеты провинций, а также бюджеты автономных районов и муниципалитетов, подчиненных непосредственно центральному правительству, третий уровень – бюджеты городов, имеющих административно-территориальное деление на районы и префектуры, четвертый уровень – бюджеты уездов и городов, не имеющих административно-территориального деления на районы и префектуры, пятый уровень – бюджеты поселков, национальных

<sup>125</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 114.

<sup>126</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 116.

<sup>127</sup> Подробнее см.: CG33(2017)14final 20.10.2017. Пп. 117-118.

<sup>128</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 120.

<sup>129</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 121.

<sup>130</sup> CG33(2017)14final 20.10.2017. П. 122.

поселков и небольших городов. В некоторых случаях уезды не имеют своих бюджетов. Можно отметить тенденцию укрупнения низового звена бюджетной системы КНР, когда часть расходов уездов вместе с доходными источниками передается бюджету вышестоящего уровня.

139. Общегосударственный ежегодный бюджет, согласно Конституции КНР и Закону о бюджете 1994 года<sup>131</sup>, утверждается на собрании Всекитайского съезда народных представителей (далее – «ВСНП») и вводится в действие указом председателя КНР, то есть имеет высшую, после конституции, юридическую силу. Закон о бюджете разработан во исполнение Конституции КНР, но в тексте конституции о бюджете нет норм, регулирующих бюджетные отношения, кроме тех, согласно которым ВСНП на ежегодном собрании одобряет и утверждает общегосударственный бюджет.
140. Бюджеты нижестоящих уровней утверждаются собраниями народных представителей (далее – «СНП») следующего уровня. Не допускается принятие решений, которые привели бы к увеличению расходов бюджета, без одобрения ПК ВСНП или СНП.
141. Кроме общих (консолидированных) бюджетов пяти уровней, в законе упоминаются бюджеты отделов и входящих в них подразделений органов власти, однако такие бюджеты в бюджетную систему КНР не включаются и являются частью общих бюджетов.
142. Органами, обладающими бюджетными полномочиями, согласно Закону о бюджете, являются:
  - ВСНП и нижестоящие СНП, которые проверяют проекты и отчеты об исполнении бюджетов всех нижестоящих уровней, одобряют государственный бюджет (для ВСНП) и бюджеты соответствующего уровня (для СНП);
  - Постоянный комитет ВСНП (ПК ВСНП) и постоянные комитеты нижестоящих СНП (ПК СНП), которые проверяют и контролируют исполнение бюджетов своего и нижестоящих уровней, проверяют и одобряют итоговый отчет об исполнении соответствующих бюджетов;
  - Госсовет, который отвечает за составление государственного (общего) бюджета и итогового отчета о его исполнении, организует исполнение центрального (государственного) и местных бюджетов, контролирует исполнение государственного бюджета отделами центрального правительства и местными органами власти,

---

<sup>131</sup> Закон о бюджете Китайской народной республики не является ежегодным законом о бюджете, это постоянно действующий закон, предмет правового регулирования которого является бюджетное устройство, бюджетный процесс и бюджетный контроль в КНР (принят на сессии Всекитайского Собрания Народных Представителей 8-го созыва 22 марта 1994 года в рамках проводимой в это время масштабной налогово-бюджетной реформы)

докладывает ВСНП или ПК ВСНП об итогах исполнения государственного и местных бюджетов;

- Местные органы власти (все уровни власти, начиная от провинций), которые обладают полномочиями, аналогичными полномочиям Госсовета в отношении соответствующих им и нижестоящих бюджетов;
- Финансовый отдел Госсовета и местные финансовые отделы, которые непосредственно составляют проекты соответствующих бюджетов и отчеты об их исполнении, занимаются практической организацией исполнения бюджета;
- Государственное казначейство, которое занимается хранением и учетом средств бюджета, организационно подчиняясь Народному банку, но в своей деятельности руководствуется инструкциями Госсовета.

143. В Законе о бюджете КНР не выделены структурно и не сформулированы принципы бюджетной деятельности в КНР, однако сравнительный анализ позволяет назвать некоторые из них:

- принцип осуществления финансовой деятельности государства только через бюджетные процедуры (ч. 2 ст. 2);
- принцип самостоятельности бюджетов, который выражается в закреплении за бюджетами собственных доходных источников (ст. 8) и самостоятельном осуществлении бюджетного процесса (ст. 23);
- принцип сбалансированности бюджетов (ст. 3, 28)<sup>132</sup>;
- принцип реалистичности бюджета (ст. 29);
- принцип экономичности и четкого расчета при составлении и исполнении бюджета (ст. 30).

---

<sup>132</sup> В отличие от формулы баланса бюджетов РФ, которая является трехчленной и включает в себя расходы, доходы и источники финансирования дефицита бюджета, в Китае бюджет является двойным и представляет собой баланс расходов и доходов. Однако государственный бюджет, согласно закону, должен составляться бездефицитным, аналогично государственному бюджету СССР, что предполагает выравнивание всех возникающих диспропорций чрез перераспределение расходов и доходов на уровне вышестоящего бюджета.

144. Доходы бюджетов КНР подразделяются на центральные, местные и регулирующие<sup>133</sup> в зависимости от их принадлежности. Разграничение доходов между центральным и местными бюджетами осуществляется централизованно (ст. 20–21).
145. Доходы общих бюджетов состоят из доходов, переданных от нижестоящих бюджетов и субсидий из вышестоящих бюджетов. По источникам выделяются налоговые доходы; поступления от различных финансовых и нефинансовых активов; доходы из иных источников.
146. В целом общегосударственный (центральный) бюджет и все нижестоящие бюджеты связаны воедино системой распределения бюджетных доходов и системой межбюджетных трансфертов.
147. Можно сказать, что бюджетная система КНР базируется на общих началах и принципах бюджетного права. Большая часть различий, особенно со странами ЕС, связана с административно-командным методом управления, что напоминает бюджетное устройство и бюджетную систему СССР. Например, и госбюджет СССР, и госбюджет КНР составлялись бездефицитными и объединяли в себе все бюджеты бюджетной системы. Кассовое исполнение госбюджета СССР осуществлялось Государственным банком, а кассовое исполнение госбюджета КНР – Государственным казначейством, подчиненным Народному банку КНР, сходны и полномочия финансовых органов.
148. В то же время КНР на протяжении последних лет совершает движение от жестко централизованной системы к системе с элементами бюджетного федерализма. Это выражается в расширении бюджетной автономии регионов, стимулировании их к развитию собственной доходной базы. Финансовые власти КНР вполне осознают преимущества гибкого регулирования межбюджетных отношений и готовы применять лучшие бюджетные практики, но только при сохранении жесткой административно-командной системы управления, что порождает явное противоречие.
149. В настоящее время в КНР используются несколько видов межбюджетных трансфертов (финансовой помощи):
- перечисления, связанные с возвратом из центрального (общего) бюджета части собранных на определенной территории налогов;
  - субсидии и дотации общего назначения, например, для софинансирования некоторых расходов, компенсации выпадающих доходов;

---

<sup>133</sup> Регулирующие доходы подлежат распределению между центральным бюджетом и местными бюджетами по нормативам, разработанным Госсоветом и утвержденным ПК ВСНП. При этом «местными» именуется все бюджеты, кроме общегосударственного.

– субсидии специального назначения для конкретных задач.

150. В целом в бюджетной системе КНР, несмотря на трансферты и стимулирование роста собственных доходов регионов, сохраняется значительная дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности, которая даже выросла в связи с несоответствием доходной базы и расходных обязательств региональных бюджетов<sup>134</sup>.
151. Межбюджетное выравнивание в КНР рассматривается позитивно не из экономических соображений, а потому, что региональные диспропорции и социально-экономическое неравенство представляет опасность для политической стабильности страны, повышает потенциал сепаратистских движений на окраинах.
152. Таким образом, бюджетная система КНР является уникальной, так как сочетает, с одной стороны, административно-командное финансовое управление с утверждением бюджета каждого уровня на вышестоящем уровне власти и, с другой стороны, современные методы межбюджетного выравнивания.

## **6. Австралия**

153. В соответствии с актами, регулируемыми бюджетные отношения на территории Австралии, существует несколько экономических механизмов перераспределения средств между государственным бюджетом и фондами, которые формируются на региональном и местном уровне.
154. Общие условия предоставления финансовой помощи из австралийского бюджета закреплены в рамках Financial Framework (Supplementary Powers) Act 1997, которым устанавливаются общие принципы, круг получателей, условия бюджетного финансирования и виды финансовой помощи<sup>135</sup>.
155. Согласно разъяснениям Министерства финансов Австралии, предоставление средств базируется на основе соблюдения ряда принципов (надежное планирование, сотрудничество и партнерство в соответствующей сфере и др.).<sup>136</sup>
156. Общие условия и порядок распределения средств между бюджетами в Австралии закреплен в рамках Local Government (Financial Assistance) Act 1995<sup>137</sup>. При этом по данным Министерства регионального развития, территорий и муниципальных образований (Ministry for Regional Development, Territories and Local Government) бюджетное финансирование в

<sup>134</sup> См. об этом подробнее: Кадочников Д. В. Бюджетная децентрализация и межбюджетные отношения: опыт китайских реформ и его актуальность для России // Terra economicus/ 2016. Том 14. № 2. С. 120 - 126

<sup>135</sup> См. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2015C00191>

<sup>136</sup> Commonwealth Grants Rules and Guidelines. 2017.P.16 <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/commonwealth-grants-rules-and-guidelines.pdf>

<sup>137</sup> <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00566>

отношении муниципальных образований составляет с 1974 года по настоящее время свыше 50 млрд австралийских долларов<sup>138</sup>.

157. Финансирование территорий и муниципалитетов осуществляется на постоянной основе с учетом принципов, закрепленных в рамках Local Government (Financial Assistance) Act 1995<sup>139</sup>. Данные принципы разграничиваются на две группы – общие (базовые) и дополнительные<sup>140</sup>.
158. К основным принципам относятся:
- выравнивание обеспеченности территорий (full horizontal equalisation basis);
  - нейтральность при распределении средств (effort neutrality);
  - соблюдение требований по предоставлению минимально необходимого объема финансирования (не менее 30% от общего объема финансирования на постоянной основе);
  - осуществление дополнительных мер финансовой поддержки (other grant support);
  - меры поддержки муниципальных властей должны учитывать интересы коренного населения (aboriginal peoples and Torres Strait Islanders).
  - объединение местных органов (council amalgamation).
159. Дополнительным принципом выступает необходимость учитывать потребность в надлежащем состоянии дорог с учетом их протяженности и состояния, что также сказывается на объемах перераспределяемых средств.
160. Порядок расчета объема предоставляемых межбюджетных трансфертов закреплен в рамках Subsection 8,9 Local Government (Financial Assistance) Act 1995. Следует отметить, что для этих целей вводится ряд расчётных статистических показателей (критериев), учитываемых Казначейством. К ним относятся:
- численность жителей Австралии в текущем финансовом периоде;
  - численность жителей Австралии в предыдущем финансовом периоде;

---

<sup>138</sup> <http://regional.gov.au/local/assistance/index.aspx>

<sup>139</sup> Указанные принципы учитываются при распределении бюджетных средств с 1 июля 1996 г. При этом указанные принципы могут быть уточнены и пересмотрены, вместе с тем они не носят декларативного характера и обозначены в качестве законодательных инструментов (мер) (legislative instruments). См. §6 subsection 6 Local Government (Financial Assistance) Act 1995.

<sup>140</sup> <http://regional.gov.au/local/assistance/national-principles-allocation-of-grants.aspx>



- индекс потребительских цен, рассчитываемый с учетом экономической ситуации в 8 городах Австралии, 6 из которых являются столицами отдельных штатов<sup>141</sup>;
- предполагаемое (планируемое) количество жителей штата;
- предполагаемое (планируемое) количество жителей Австралии;
- объем дополнительного бюджетного финансирования за предшествующий финансовый период.

161. Subsection 15 Local Government (Financial Assistance) Act 1995 вводит дополнительные требования к распределению средств федерального бюджета в отношении территорий, за исключением столицы государства.
162. Необходимо отметить также, что подход в рамках финансового управления публичными средствами базируется на создании определенных целевых фондов, одним из которых на период 2017-2021 финансового года является Фонд регионального развития (Regional Growth Fund). Предполагается, что его средства, выделяемые в объеме не менее 10 млн австралийских долларов, позволят обеспечить устойчивое развитие территорий и создать дополнительные рабочие места<sup>142</sup>.

## 7. Великобритания

163. Межбюджетные трансферты (budget transfer, grants, subsidies), включая субсидии в соответствии с отдельными актами Англии и Уэльса, разграничиваются в зависимости от характера расходов – обеспечивающих покрытие обычных, капитальных или же текущих расходов (maintenance grant, special purpose grant)<sup>143</sup>.
164. В силу особенностей системы территориального устройства Великобритании и правовой системы страны порядок и условия предоставления финансовой помощи регламентируется широким спектром актов отдельно в отношении Англии, Уэльса и Северной Ирландии<sup>144</sup>.
165. Например, согласно приложению (schedule 3 The Local Government (General Grant) Regulations (Northern Ireland) 2003) при определении размера финансовой помощи, предоставляемой за счет средств бюджета Северной Ирландии в отношении местных образований, предполагается учитывать следующие показатели:

<sup>141</sup> Канберра, Мельбурн, Перт, Брисбен, Сидней, Дарвин, Хобарт, Аделаида.

<sup>142</sup> Budget Paper No. 2, Budget Measures 2017-18. P. 136. См. <http://www.budget.gov.au/2017-18/content/bp2/download/bp2.pdf>

<sup>143</sup> См. например, The Education (Grant-maintained Schools) (Finance) Regulations 1994. <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1994/938/part/3/made#text%3Dbudget%20transfer>

<sup>144</sup> См. например, The Local Government (Transferred Functions Grant) Regulations (Northern Ireland) 2015 [http://www.legislation.gov.uk/nisr/2015/160/pdfs/nisr\\_20150160\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/nisr/2015/160/pdfs/nisr_20150160_en.pdf)



- объем внутреннего национального продукта в расчете на соответствующую территорию (district);
  - объем внутреннего национального продукта Северной Ирландии;
  - численность населения соответствующего муниципального образования;
  - показатель корректировки численности населения муниципального образования<sup>145</sup>.
166. При этом согласно подразделу 100 Local Government Finance Act 1988 определяется порядок и условия предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям за счет общегосударственного бюджета<sup>146</sup>.
167. В рамках The School Finance (England) Regulations 2006 с целью определения порядка распределения средств бюджета Англии в пользу муниципальных образований закрепляется как порядок, так и базовые, а также дополнительные критерии, позволяющие осуществить расчет распределения указанных средств в отношении местных органов власти при финансировании муниципальных образовательных учреждений<sup>147</sup>.
168. Анализ отдельных актов Англии, Уэльса и Северной Ирландии позволяет прийти к выводу, что предоставление межбюджетных трансфертов носит в ряде случаев довольно ситуативный характер и определяется текущими целями покрытия расходов и достижения целей деятельности органов государственной власти и муниципальных образований в рамках финансового года<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> См. [http://www.legislation.gov.uk/nisr/2003/58/pdfs/nisr\\_20030058\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/nisr/2003/58/pdfs/nisr_20030058_en.pdf)

<sup>146</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/41/pdfs/ukpga\\_19880041\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/41/pdfs/ukpga_19880041_en.pdf)

<sup>147</sup> <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/468/schedule/4/made#text%3Dbudget%20transfer>.

Общий порядок и условия распределения средств на финансирование школ между Англией, Уэльсом и местными органами власти определяется в рамках The Education (Grant-maintained and Grant-maintained Special Schools) (Finance) Regulations 1995. См. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1995/936/contents/made?text=budget%20transfer#match-1>; School Standards and Framework Act 1998. См. [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/pdfs/ukpga\\_19980031\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/pdfs/ukpga_19980031_en.pdf); Education Act 2002. См. [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/32/pdfs/ukpga\\_20020032\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/32/pdfs/ukpga_20020032_en.pdf)

<sup>148</sup> См. например, Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2013. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/12/contents?text=budget%20transfer#match-1>