

§ 4 УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

О.С. Морозова, Е.Ю. Грачева

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФРГ

Аннотация: Настоящая статья посвящена проблемам финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в ФРГ. В статье рассматривается механизм финансового выравнивания как один из центральных институтов бюджетного права ФРГ. Особое внимание уделяется вертикальным и горизонтальным механизмам финансового выравнивания и их роли в процессе нивелировки различий между бюджетными потенциалами федеральных земель. Под финансовым выравниваем в широком смысле понимается распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в государстве. Финансовое выравнивание представляет собой сложный многостадийный процесс, каждой стадий из которого присущи свои особенности. В статье делается вывод о необходимости сочетания горизонтальных и вертикальных механизмов финансового выравнивания. Конечная цель финансового выравнивания, а именно, наделение всех уровней бюджетной системы должным объемом денежных средств для выполнения стоящих перед ними задач, достигается имеено за счет многостадийности финансового выравнивания. Также акцентируется внимание на детальном нормативном регулировании финансового выравнивания в ФРГ, в первую очередь, на уровне Основного Закона ФРГ. **Ключевые слова:** бюджетное право, финансовое выравнивание, горизонтальное финансовое выравнивание, вертикальное финансовое выравнивание, НДС, распределение налоговых доходов, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, Основной Закон ФРГ, бюджет

Н.И. Химичевой за многие годы ее научной деятельности глубоко и всесторонне исследованы все институты и подотрасли финансового права, чему посвящены многочисленные монографии, учебники под ее редакцией и учебные пособия, статьи, выступления на научно-практических конференциях. Вместе с тем, как известно, свою научную исследовательскую деятельность Нина Ивановна начала с рассмотрения проблем советского бюджетного права. В последующем она неоднократно обращалась к данной про-

блематике, продолжая развивать идеи о совершенствовании бюджетной системы страны, ее структуры, о достижении сбалансированности между различными уровнями бюджетной системы, реформировании межбюджетных отношений в целях развития процессов бюджетной децентрализации. Подтверждению обоснованности выводов Нины Ивановны об основных тенденциях развития межбюджетных отношений в современных условиях в нашей стране способствует изучение опыта зарубежных федеративных государств по правовому ре-

гулированию их федеративных бюджетных систем и межбюджетных отношений, соответствующих рыночной модели экономики. Одним из таких государств является Германия, чей опыт реформирования и развития правового регулирования бюджетных отношений, в настоящее время является для нашей страны значимым и важным, позволяющим выявить ключевые проблемы в данной сфере и использовать опыт Германии в их преодолении.

Бюджетное право в Германии, также как и в России, признается одной из центральных подотраслей финансового права¹, предметом которой выступают отношения, складывающиеся в процессе формирования бюджета страны, распределения бюджетных средств и их расходования, а также осуществления финансового контроля над этими процессами. В то же время, особую роль в бюджетной сфере Германии как федеративного государства играют бюджетные отношения, складывающиеся между федерацией, землями и муниципальными образованиями. В отличие от России, термин «межбюджетные отношения» практически не используется в немецкой правовой доктрине, межбюджетные отношения по поводу распределения и дальнейшего перераспределения полномочий, доходов и расходов охватываются понятием «**финансовое выравнивание**».

Институту финансового выравнивания отводится важное место в немецком бюджетном законодательстве. Это подчеркивается тем, что значительный объем норм, регулирующих данные отношения, сосредоточен в так называемой Финансовой Конституции - Раздела X Основного Закона ФРГ (далее ОЗ ФРГ)².

Отношения по финансовому выравниванию между федерацией и землями урегули-

рованы также нормами Закона о стандартах (*Masstabgesetz*)³, Закона о финансовом выравнивании (*Finanzausgleichgesetz (FAG)*)⁴, Закона о распределении налоговых поступлений (*Zerlegungsgesetz*)⁵, а также Закона о муниципальной финансовой реформе⁶ и изданными в их исполнение подзаконными актами. Правовую основу отношений, возникающих между землями и коммунами, составляют Конституции земель.

Субъектами финансового выравнивания выступают федерация и федеральные земли. Важно понимать, что коммуны не являются самостоятельным третьим уровнем в федеративном государстве, а рассматриваются в финансово-правовом смысле как часть земель. У федерации не существует ни прав, ни обязанностей вступать в финансовые правоотношения непосредственно с коммунами.

Итак, что же представляет собой финансовое выравнивание? Немецкая правовая доктрина до сих пор не выработала единого подхода к трактовке данного понятия, научные дискуссии на этот счет продолжаются до сих пор. ***Под финансовым выравниваем в широком смысле следует понимать распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в государстве***⁷. Одной из наиболее распространенных является трактовка, предложенная профессором И. Попицом, который определял финансовое выравнивание как совокупность финансовых

¹ См., напр., *Heller R.F. Haushaltsgrundsätze fuer Bund Laender und Gemeiden, S.4; Groepl C. Haushaltsrecht und Reform, Tuebingen, 2001, S. 9-10 и др.*

² Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), Stand: 29.07.2009

³ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Masstabgesetz - MasstG) vom 9. 09.2001, BGBl. I S. 2302

⁴ Finanzausgleichgesetz vom 20.12.2001// BGBl, I S. 3955

⁵ Zerlegungsgesetz vom 6.08.1998, BGBl. I S. 1998

⁶ Gemeindenfinanzreformgesetz vom 10.03.2009, BGBl. I S.502

⁷ *Heller R.F. Haushaltsgrundsätze fuer Bund Laender und Gemeiden, 2010, S.4*

Управление в сфере государственных финансов

отношений между государством и входящими в него территориальными коллективами⁸.

В литературе принято выделять несколько **этапов** финансового выравнивания. Следует оговориться, однако, что в данном случае, речь идет скорее о **стадиях процесса распределения доходов**, одной из составных частей системы финансового выравнивания, иначе говоря, о стадиях финансового выравнивания в узком смысле⁹.

Распределение доходов между различными уровнями власти в ФРГ представляет собой сложный многоступенчатый процесс, каждая из стадий которого имеет свои особенности в части нормативного регулирования. На каждом из этапов финансового выравнивания ставятся особые цели и применяются механизмы, обладающие существенным своеобразием.

Многостадийность является основной отличительной чертой процесса распределения доходов в ФРГ, именно за счет этого и достигается максимальный выравнивающий эффект, так как каждая последующая стадия дополняет предыдущую. Подобная тесная взаимосвязь и взаимообусловленность являются необходимым условием реализации и соответствующих норм права, и достижения целей правового регулирования.

В немецкой правовой литературе чаще всего выделяют 4 ступени финансового выравнивания¹⁰.

Первый этап представляет собой первичное вертикальное выравнивание и предполагает распределение налоговых доходов между федерацией и землями на основе раздельной системы и «налогового союза» или совме-

щенной системы распределения доходов¹¹. В ФРГ используются обе системы, хотя основная масса налоговых поступлений распределяется в рамках «налогового союза»¹². Поступления от подоходного налога и налог на корпорации в пользу Федерации и земель распределяются между ними пополам. Подоходный налог распределяется следующим образом: 15% - муниципальным образованиям, 42,5% - федерации, 42,5 - землям.

Таким образом, основной целью данного этапа финансового выравнивания является первоначальное финансовое обеспечение федерации и ее субъектов финансовыми средствами, достаточными для выполнения стоящих перед ними задач.

Второй этап финансового выравнивания представляет собой распределение налоговых доходов между землями. Часть налоговых доходов, поступающих в бюджеты земель, распределяется между бюджетами отдельных земель в соответствии с определенной правовой процедурой (в основном на основании принципа *местных доходов*). Особой спецификой обладает распределение поступлений от налога с оборота. В отличие от подоходного налога и налога на корпорации, доли распределения которых между бюджетами федерации, земель и муниципальных образований прямо установлены в Основном Законе, распределительная квота для налога с оборота устанавливается законом, требующим одобрения Бундесрата. В отличие от других налоговых доходов, при горизонтальном распределении налога с оборота используется не принцип местных доходов, а показатели численности населения, а также финансовые возможности земель (*finanzkraftabhaengige Verteilung*)¹³. Налог с оборота является единственным на-

⁸ Popitz J., Finanzausgleich, in Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Bänden, 2. Band, Tübingen, 1927, S. 338 ff

⁹ Heller, S. 65 ff

¹⁰ Heller, S. 65

¹¹ Buttman P.F., Oefentliches Recht, 2.Aufgabe, Springer, 2008, S. 162-163

¹² Heller, S. 65

¹³ Art. 107 Abs.1 GG, Par. 2, Abs. 2 FAG

логом, который начинает *перераспределяться* еще в процессе первичного распределения налоговых доходов.

В целом второй этап финансового выравнивания направлен на распределение доли земель от полученных налоговых доходов между отдельными землями. Уже в результате данного этапа осуществляется выравнивание финансовых потенциалов земель до 92% среднего уровня по землям¹⁴.

Третьим этапом финансового выравнивания является горизонтальное финансовое выравнивание между землями.

Основной Закон ФРГ устанавливает, что выделение средств для финансового выравнивания является обязанностью, а не правом земель, то есть ряд земель *обязаны* быть донорами для других земель-реципиентов. Таким образом, претворяется в жизнь принцип взаимной ответственности не только федерации за благополучие земель, но и земель в отношении друг друга. Однако горизонтальное финансовое выравнивание на правлено только на *корректировку* распределения доходов в процессе вертикального финансового выравнивания и является, таким образом, вторичным¹⁵, хотя и крайне важным этапом.

Горизонтальное финансовое выравнивание является дополнительным механизмом выравнивания различий в финансовых потенциалах между землями, которые сложились в ходе вертикального распределения доходов. Спецификой немецкой модели финансового выравнивания является сочетание горизонтальных и вертикальных механизмов.

Экономическим итогом финансового выравнивания на третьем этапе является достижение уровня финансового потенциала земель-реципиентов, равному 95% от среднего уровня по всем землям. Таким образом, видно, что даже при запрете на

нивелирование финансовых возможностей между землями, планка для выравнивания очень высока.

Однако законодатель не ограничивается только горизонтальным финансовым выравниванием, а предусматривает дополнительные механизмы в виде прямых трансфертов из федерального бюджета для окончательной корректировки результатов, полученных на предыдущих этапах финансового выравнивания.

На **четвертом этапе** осуществляется вторичное вертикальное выравнивание путем выделения дополнительных федеральных трансфертов (Bundesergaenzungzuweisungen, BEZ).

Дополнительные федеральные трансферты используются для дальнейшего финансового выравнивания. Доля средств, выделяемых в виде трансфертов, в общем объеме финансовых потоков, перераспределяемых в процессе финансового выравнивания, не должна быть значительной (параграф 10 абзац 3 Закона о масштабе). Таким образом, подчеркивается второстепенный характер прямых трансфертов из федерального бюджета.

Немецкий законодатель предусматривает существование двух видов федеральных трансфертов: **общие федеральные трансферты** (allgemeine BEZ), с помощью которых федерация повышает общий финансовый потенциал земель, и **трансферты вследствие наличия особых финансовых потребностей** (Sonderbedarf-BEZ), которые служат для финансирования федерацией особых финансовых издержек земель. Трансферты вследствие наличия особых финансовых потребностей являются инструментом «санации» бюджетов земель¹⁶. Основанием для этого может являться чрезвычайно тяжелое финансовое положение земель. Соблюдение принципа оказания финансовой помощи федерацией землям только в исключительных случаях обеспечивается установлением нормативного предписания о том,

¹⁴ Heller, S. 66

¹⁵ Heller, S.85

¹⁶ Heller, S. 91

Управление в сфере государственных финансов

что для получения трансферта земли должны исчерпать все внутренние возможности для улучшения своего финансового положения¹⁷.

Несмотря на свою второстепенную роль по сравнению с другими рассмотренными механизмами распределения и перераспределения доходов, трансферты из федерального бюджета являются важным средством окончательной корректировки результатов финансового выравнивания.

Таким образом, можно сделать вывод, что финансовое выравнивание является сложной многостадийной системой. Не преуменьшая при этом значения горизонтального финансового выравнивания, следует отметить, что именно взаимосвязь и взаимообусловленность всех рассмотренных выше этапов финансового выравнивания обеспечивает максимально эффективное регулирование межбюджетных отношений в ФРГ.

Несомненным достоинством системы финансового выравнивания можно считать и ее детализированное нормативное регулирование, а также проверенную годами функционирования гибкость и устойчивость к изменениям экономических условий.

Библиография

1. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), Stand: 29.07.2009
2. Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Masstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Masstäbengesetz-MasstG) vom 9. 09.2001. BGBl. I S. 2302
3. Finanzausgleichgesetz vom 20.12.2001. BGBl. I S. 3955
4. Zerlegungsgesetz vom 6.08.1998, BGBl. I S. 1998
5. Gemeindenfinanzreformgesetz vom 10.03.2009. BGBl. I S.502
6. Buttman P.F. Oefentliches Recht, 2 Aufgabe, Springer, 2008
7. Groepl C. Haushaltsrecht und Reform, Tuebingen, 2001
8. Heller R.F. Haushaltsgrundsaeetze fuer Bund Laender und Gemeiden, 2010
9. Popiz J. Finanzausgleich, in Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Baenden, 2 Band, Tuebingen, 1927

References (transliteration):

1. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), Stand: 29.07.2009
2. Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Masstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Masstäbengesetz-MasstG) vom 9. 09.2001. BGBl. I S. 2302
3. Finanzausgleichgesetz vom 20.12.2001. BGBl. I S. 3955
4. Zerlegungsgesetz vom 6.08.1998, BGBl. I S. 1998
5. Gemeindenfinanzreformgesetz vom 10.03.2009. BGBl. I S.502
6. Buttman P.F. Oefentliches Recht, 2 Aufgabe, Springer, 2008
7. Groepl C. Haushaltsrecht und Reform, Tuebingen, 2001
8. Heller R.F. Haushaltsgrundsaeetze fuer Bund Laender und Gemeiden, 2010
9. Popiz J. Finanzausgleich, in Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Baenden, 2 Band, Tuebingen, 1927

¹⁷ Par.12 Abs. 4 MasstG