

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Арлашкин И.Ю., Барбашова Н.Е.,
Дерюгин А.Н., Золотарева А.Б., Киреева А.В.,
Шаталов С.С.**

**Оценка соответствия разграничения полномочий
между уровнями публичной власти в Российской
Федерации теоретическим принципам и
международной практике**

Москва 2019

Аннотация. Работа содержит результаты анализа разграничения отдельных полномочий между уровнями публичной власти в США, Германии, Швейцарии, Бразилии, Индии, Испании и др. Сопоставление изученной международной практики и российского опыта позволило выявить как схожие принципы разграничения полномочий между уровнями власти в разных государствах, так и общие проблемы в данном вопросе.

Abstract. The paper presents the results of the analysis of the division of powers between the levels of public authority in the USA, Germany, Switzerland, Brazil, India, Spain and etc. Comparison of the analyzed international and Russian experiences allowed to identify both similarities and common problems in the division of powers between levels of government in different countries.

Арлашкин И.Ю. научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Барбашова Н.Е. старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Дерюгин А.Н. старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Золотарева А.Б. заведующий научно-исследовательской лабораторией экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Киреева А.В. ведущий научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шаталов С.С. научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год.

Содержание

Введение 4

1 США 5

1.1 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ6

1.2 АМБУЛАТОРНОЕ ЛЕЧЕНИЕ7

1.3 ОБРАЗОВАНИЕ.....8

1.3.1 Дошкольное, начальное и среднее образование8

1.3.2 Среднее профессиональное образование.....11

1.4 СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ГРАЖДАН11

2 Германия 15

2.1 Полномочия в сфере образования.....18

2.2 СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ.....20

3 Швейцария 21

4 Бразилия 24

5 Результаты сопоставления российского и международного опыта..... 30

Заключение 45

Список использованных источников 49

Введение

Эффективность системы государственного и муниципального управления и темпы экономического развития территорий зависят, в том числе, от выстроенной системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти в государстве. К настоящему времени в России накоплен ряд проблем, связанных с разграничением полномочий между федеральным, региональным и местным уровнем власти: незавершенность самого процесса разграничения полномочий между уровнями публичной власти (наличие спорных, неразграниченных полномочий), нестабильная правовая база в отношении вопросов разграничения полномочий (постоянное перезакрепление полномочий между уровнями власти), ведущая к их неэффективному осуществлению, а также обособленность от решений по разграничению доходных источников между уровнями бюджетной системы, что ведет к нестабильности доходной базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и несбалансированности их бюджетов.

В связи с отмеченным актуальным видится анализ зарубежной практики разграничения полномочий между уровнями власти и сопоставления российского опыта с наиболее распространенными тенденциями и подходами в данном вопросе. Кроме того, интересен опыт развитых и развивающихся стран по решению проблем в сфере распределения расходных полномочий между уровнями публичной власти.

В данной работе оценивается, в какой степени разграничение отдельных полномочий между уровнями публичной власти в России соответствует опыту развитых и развивающихся странах (США, Германия, Швейцария, Бразилия, Индия, Испания и др.).

1 США

В США на конституционном уровне относительно четко определены лишь отдельные полномочия, относящиеся к исключительной компетенции федерального уровня (и в их числе нет полномочий, связанных с социальными обязательствами государства), тогда как прочие полномочия закрепляются за региональным и/или местным уровнем. Вопрос о разграничении полномочий между регионами и муниципальными образованиями решается на уровне каждого штата в отдельности.

Говоря о системе финансирования расходных полномочий в США важно отметить, что значительная (а по сути, большая) часть социальных благ, предоставляемых публичными образованиями всех уровней, в США охватывают далеко не 100 % населения. Так, высшее образование, по общему правилу, является платным (публичные образования могут предоставлять обучающимся стипендии, льготы, субсидии при погашении образовательных кредитов, однако не обязаны этого делать). В равной степени и бесплатная медицинская помощь предоставляется за счет бюджетов различного уровня далеко не всем категориям населения. Например, действующая в настоящее время система медицинского страхования Medicaid представляет собой совместную программу федерального правительства и штатов по финансированию услуг здравоохранения, однако ее действие распространяется лишь на малоимущих граждан и членов их семей (с доходом не более 133% от уровня бедности). По состоянию на 2017 г. система медицинского страхования Medicaid охватывала порядка 74 млн. чел., что составляло лишь около 23 % граждан США, в числе которых лица с низким доходом, а также инвалиды (подробнее [1], [2], [3], [4]) Более того, будучи существенно расширенной при Президенте Б. Обаме (в период с 2010 по 2014 гг.), в настоящее время она активно критикуется действующим руководством, в связи с чем существует риск ее отмены, или, как минимум, серьезного сокращения. Часть штатов уже отказались принимать участие в расширенном страховании малоимущих (причем большинство из них – южные штаты с высокой долей малоимущего населения и этнических меньшинств), а часть штатов рассматривает такую возможность в ближайшем будущем. Пожалуй, наиболее широко предоставляемым благом в случае с США является школьное образование – право на его получение имеют все граждане. Однако и здесь присутствуют возможности для оптимизации: штаты вправе варьировать образовательные

стандарты, в связи с чем качество школьного образования на территориях с различным уровнем бюджетной обеспеченности отнюдь не является равным (см. далее). Применительно к исследуемой теме это позволяет говорить о том, что существенным отличием американской системы расходных обязательств в социальной сфере является:

а) ее гибкость – ранее принятые расходные обязательства в социальной сфере не являются постоянными: они могут быть отменены или модифицированы с существенно большей легкостью, нежели в большинстве других развитых стран, ориентированных на построение социального государства;

б) возможность оптимизации расходов за счет корректировки категорий получателей поддержки – в силу отсутствия стопроцентного охвата населения услугами по значительной части публичных полномочий в социальной сфере. Это отчасти смягчает мандаты, существующие в области социального обслуживания.

1.1 Здравоохранение

Вопросы разграничения полномочий в области здравоохранения не регламентируются Конституцией США, однако федеральные полномочия по оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения перечислены в разделе (титule) 42 «Общественное здравоохранение и благосостояние» Кодекса законов США [5]. Одновременно с этим на региональном уровне также принимаются кодексы, содержащие положения о расходных полномочиях штатов в сфере здравоохранения. В целях сопоставления с российской практикой интерес представляют следующие полномочия.

Основные каналы финансирования здравоохранения: в США используется система государственного финансирования услуг здравоохранения, основанная на системе государственных фондов социального страхования здоровья. Однако она не аналогична российской системе ФФОМС – во-первых, за счет бюджетных средств финансируется несколько различных программ, под каждую из которых создан «фонд», во-вторых, эти программы, как уже говорилось выше, покрывают лишь часть медицинских услуг для отдельных категорий населения, в-третьих, наполняются эти фонды преимущественно за счет доходов общего покрытия (налог на прибыль и налог на доходы физических лиц, плюс дополнительные отчисления некоторых работодателей, обеспечивающих своим сотрудникам дополнительную медицинскую страховку).

Лекарственное обеспечение: за федеральным уровнем закреплены полномочия по лекарственному обеспечению отдельных категорий населения (для сравнения в России лекарственное обеспечение отдельных категорий населения – один из крупных федеральных мандатов). Софинансирование из федерального бюджета приобретения рецептурных медикаментов осуществляется в качестве одной из мер социальной защиты на основании федеральных законов о социальном обеспечении (Social Security Act of 1935) и обеспечении рецептурными медикаментами (Medicare Prescription Drug, Improvement and Modernization Act of 2003).

НИОКР в сфере здравоохранения: в США НИОКР в области здравоохранения на 80 % финансируются на грантовой основе и за счет средств федерального бюджета, при этом гранты в основном распределяются не напрямую из бюджета, а через институты развития. Гранты в области здравоохранения распределяет Национальный институт здравоохранения США [6], являющийся бюджетным учреждением Департамента здравоохранения Соединённых Штатов Америки. Национальный институт здравоохранения США финансируется за счет средств федерального бюджета и выделяет на цели научных исследований в области здравоохранения порядка 30 млрд. долл. США. Однако региональные органы государственной власти также не лишены возможности субсидирования исследовательской деятельности. В том числе, оно может осуществляться косвенным образом посредством поддержки исследовательской деятельности, осуществляемой на базе региональных вузов и больниц.

1.2 Амбулаторное лечение

Из федерального бюджета субсидируются расходы штатов на амбулаторное лечение отдельных категорий граждан. Субсидирование осуществляется по системе медицинского страхования Medicaid (для малоимущих) и по системе медицинского страхования Medicare – для пожилых людей (от 65 лет или старше), а также граждан, имеющих отдельные виды инвалидности.

Примечание - Программа Medicare финансируется за счет отчислений с налога на прибыль, а также подоходного налога, а также отчислений с фонда оплаты труда, которые могут осуществлять работодатели. Важно, что она включает несколько разделов и может покрывать не все виды медицинских расходов гражданина, в частности, она не распространяется на случаи оплаты медицинской техники (а также протезов и пр.), не всегда охватывает стоматологические услуги и рецептурные

лекарства (они не входят в базовую часть страховки «А»), не предполагает финансирования длительной госпитализации и пр. В частности, для пенсионеров она дает возможность покрыть расходы на (не длительное) лечение в стационаре, а также на пребывание в доме престарелых, хосписах и отдельные виды ухода на дому. А гражданин, желающий воспользоваться системой Medicare в полной мере, должен доплачивать либо наличными – при возникновении случая лечения, либо за счет дополнительного добровольного медицинского страхования (ДМС).

В части финансирования услуг медицинских стационаров ситуация аналогична: данные услуги финансируются из бюджета лишь для отдельных категорий лиц, основным плательщиком выступают штаты, тогда как федеральный уровень их субсидирует в рамках страховых медицинских программ.

Выше уже указывалось, что штаты имеют возможность отчасти варьировать степень своего участия в мероприятиях обеих программ (за счет уточнения вопроса о категориях получателей бесплатной медицинской помощи, а также ее объема – вопрос в том, что штаты включают в страховку). Таким образом, мандат имеется (поскольку из федерального бюджета на эти цели нет субвенций, а есть субсидии), но при этом его нельзя признать жестким.

1.3 Образование

Распределение полномочий по финансированию услуг дошкольного, начального и среднего образования в США урегулированы Законом о начальном и среднем образовании 1965 г. (Elementary and Secondary Education Act of 1965), который, помимо всего прочего, упоминает обязанность федерального уровня власти по субсидированию системы начального и среднего образования страны (Title I, Part A; Title I, Part C; Title II, Part A и т.д.), а также Законом об образовании для людей с ограниченными возможностями (Individuals with Disabilities Education Act of 1990 и иными актами).

1.3.1 Дошкольное, начальное и среднее образование

Система финансирования дошкольного и школьного образования в США, радикально отличается от российской, равно как и от практик финансирования данной сферы, сложившихся в иных государствах, имеющих федеративное устройство.

Во-первых, принципиальным отличием является тот факт, что в США, как уже говорилось выше, на федеральном уровне не утверждается единого образовательного плана (стандарта, или иного акта, который можно было бы считать аналогом

российских ФГОСов - российскую практику по этому вопросу см. [7]). Как следствие, отдельные штаты и муниципальные образования имеют существенно больше полномочий по варьированию образовательных стандартов (в отличие от России, Германии, Швейцарии и др.), а также в меньшей степени связаны федеральными санитарными нормами и правилами, которые в России практически полностью определяют состав расходов на материально-техническое оснащение образовательного процесса.

Во-вторых, полномочия по финансированию дошкольного, начального и среднего образования в США, относятся к числу преимущественно муниципальных, тогда как во многих других федерациях, в т.ч., в России и в Германии, и даже странах, имеющих схожую с американской структуру школьного образования (Канада и Мексика) – это преимущественно региональная расходная компетенция, тогда как муниципальный уровень, даже формально будучи ответственным за предоставление рассматриваемых услуг, из собственных средств финансирует преимущественно лишь коммунальные расходы и текущее содержание зданий образовательных учреждений.

Следует отметить, что дошкольное, начальное и среднее образование в США, также как в Канаде и Мексике, образуют единую систему непрерывного двенадцатилетнего образования, именуемую K-12 (Kindergarten to 12th grade), что можно перевести как «программа образования от детского сада до 12-го класса средней школы».

При этом из федерального бюджета на цели начального и среднего образования выделяются лишь субсидии (гранты), аналогично – субсидии (гранты) выделяются и из региональных бюджетов. Однако, и это является третьим принципиальным отличием от российской системы, и федеральные, и региональные гранты не предназначены для покрытия расходов на обучение всех детей – они носят целевой характер и распределяются в целях покрытия затрат на обучение детей по категориальному признаку (инвалиды, малоимущие и пр.). В общей сложности из федерального бюджета субсидируется порядка 8% консолидированных затрат на систему непрерывного образования K-12. При этом федеральное финансирование носит многоканальный характер и осуществляется не только Департаментом образования США, но и иными ведомствами за счет средств различных целевых программ (в числе таких программ, к примеру – относится программа «начального

старта» Департамента здравоохранения, Программа школьного обеда Департамента сельского хозяйства и др. См., например, [8]).

Четвертым отличием от российской практики является фактическое наличие в США специализированного источника финансирования учреждений дошкольного, начального и среднего образования: система K-12 финансируется местными сообществами, в первую очередь, за счет поступлений от имущественных налогов. При этом в США имеется такая практика как создание фискально независимых школьных округов, которые, в том числе, могут не совпадать с территорией муниципальных образований. К примеру, один школьный округ может охватывать несколько муниципалитетов, может накладываться на них и включать часть одного муниципалитета и часть другого и т.д. В случае формирования фискально независимого школьного округа, доходы от имущественных налогов, собранных на территории муниципалитета, фактически расщепляются между муниципалитетом и школьным округом, что позволяет некоторым экспертам именовать часть имущественного налога, поступающего в пользу школьного округа, «школьным налогом». И, ввиду того, что бюджетная обеспеченность муниципальных образований существенно отличается, различается и качество материально-технического обеспечения школ, зарплаты педагогов, качество преподавания и пр. Тем самым система финансирования дошкольного, начального и среднего образования в США является одним из источников социальной дискриминации: дети из районов с преимущественно бедным населением, которое платит меньше имущественных налогов (поскольку жилье дешевле) и не голосует за повышение местных налогов и сборов, ходят в школы, которые финансируются существенно хуже, чем школы в районах с более дорогим жильем и более обеспеченным населением. В результате ребенок из бедной семьи заведомо, еще на этапе дошкольного учреждения, лишается перспектив поступления в лучшие школы, а впоследствии - колледжи и вузы страны (поскольку гранты и стипендии на обучение талантливых детей предоставляются на конкурсной основе – см., напр., [9]) и теряет значительную часть своих карьерных возможностей. В тоже время, справедливо заметить, что данная проблема общеизвестна и упоминается практически во всех источниках, посвященных проблемам финансирования дошкольного, начального и среднего образования в США.

1.3.2 Среднее профессиональное образование

Определение уровня власти, ответственного за предоставление услуг в сфере среднего и высшего образования урегулировано Федеральным законом о высшем образовании [10]. Логика распределения обязательств по финансированию двухгодичных колледжей, в целом, совпадает с той, что используется при распределении обязательств по финансированию среднего образования: деятельность колледжей софинансируется из региональных и местных бюджетов. При этом именно штаты несут основную финансовую нагрузку: они осуществляют финансирование материально-технической базы и инфраструктуры колледжей, финансовую поддержку образовательных программ. Как и в сфере среднего образования, программы среднего профессионального образования вырабатываются на региональном уровне. В свою очередь, из федерального бюджета выделяются субсидии в целях финансовой поддержки обучающихся в колледжах, относящихся к определенным категориям [9].

В части высшего образования участие федерального уровня ограничивается грантами для отдельных категорий студентов, а также грантами на осуществление научных исследований.

При этом штаты осуществляют текущее содержание высших учебных заведений регионального уровня (следует отметить, что все лучшие вузы страны являются частными, и участие государства в их деятельности ограничивается грантовой поддержкой) и, также как в случае со школами и колледжами, оказывают определенное влияние на формирование образовательных программ. При этом основная роль в их разработке принадлежит самим высшим учебным заведениям.

1.4 Социальная поддержка граждан

Социальная поддержка граждан в США, по большей части, имеет децентрализованный характер. В частности, регионы выплачивают пособия по временной нетрудоспособности гражданам, за исключением тех категорий, которые отнесены к федеральному перечню (глава 7 («Социальное обеспечение») титула 42 [11]). В их числе, к примеру, малоимущие пенсионеры (одинокое граждане с доходом до 10 тыс. долл. США в год, либо семейные – с совокупным доходом семьи до 17 тыс. долл. в год), инвалиды, не достигшие пенсионного возраста, а также некоторые иные категории (к примеру, матери-одиночки и недееспособные граждане, к числу каковых могут при определенных обстоятельствах быть отнесены, в том числе, лица,

страдающие депрессией). В общей сложности по состоянию на 2017 г. в США социальные пособия получали порядка 62 млн. американцев, из которых малоимущие пенсионеры составляли порядка 46 млн. чел., и на их долю приходилось 72 % от общего объема помощи (официальные статистические данные за 2017 г. см. [12]). Федеральная программа страхования нетрудоспособности и Федеральная программа «Дополнительный социальный доход» реализуется Администрацией социального страхования США, имеющей сеть территориальных подразделений на муниципальном уровне.

При этом регионы финансируют преимущественно расходы, связанные с реализацией дополнительных социальных программ поддержки лиц, постоянно проживающих в стране (как граждан США, так и имеющих вид на жительство) с временной или постоянной нетрудоспособностью. Так, они могут осуществлять дополнительные выплаты для федеральных получателей пособий, а также осуществлять выплаты для лиц, не включенных в федеральную программу пособий (к примеру, выплачивать пособия иммигрантам). Администрирование соответствующих выплат на региональном уровне, как правило, осуществляют Департамент труда (Department of Labour) и/или Департамент социальной защиты (Department of Human Resources).

Основными формами социальной помощи являются: фудстемпы (талоны на питание), пособия, предоставляющие собой доплату до уровня прожиточного минимума (Supplemental Security Income (SSI), которые ранее именовались welfare, однако по соображениям политкорректности сейчас этот термин постепенно выходит из употребления), а также субсидии на оплату жилья (в первую очередь, найма, а не коммунальных услуг), которые практически никогда не покрывают расходы нанимателя на сто процентов. При этом в каждом конкретном случае объем социальной поддержки определяется компетентными органами по заявлению малоимущего, т.е. хотя формально объем пособий является фиксированным, на деле каждый получатель социальной поддержки имеет различный объем гарантий от публичных образований различного уровня.

Таким образом, утверждать, что мандаты в социальной сфере являются жесткими нельзя. С одной стороны, регион может варьировать объем предоставляемой поддержки как за счет изменений в законодательстве, так и за счет

индивидуального подхода к каждому обратившемуся лицу. Это в частности, приводит к тому, что:

а) для того, чтобы получить максимальный объем социальных благ заявители практикуют обращение в органы, принимающие решение, не напрямую, а через некоммерческие организации, которые стараются «выбить» из администрации штата для каждого обратившегося заявителя максимум возможного;

б) распространена практика привлечения получателей социальной помощи к ответственности за «мошенничество с социальными пособиями» - т.е., ситуации, когда им удалось получить сумму, большую, нежели формально полагалось. Отметим, что в ситуации большей правовой определенности в части размера пособия риски мошенничества ниже, но когда получатель в целом подпадает по льготную категорию, однако размер финансовой поддержки для него может оказаться различным в зависимости от решения, принимаемого социальными службами, вероятность злоупотреблений радикально увеличивается. Варианты мошенничества с пособиями включают фиктивный развод (одинокое родители в некоторых штатах получают пособие в повышенном размере); не соответствующие действительности заключения психиатра; теневая занятость «малоимущего» гражданина и пр.

С другой стороны, общая численность получателей социальной поддержки столь велика, что регионы, как указывалось выше, считают социальные мандаты чрезвычайно для себя обременительными (подробнее далее в описании проблем применения Закона о реформе нефинансируемых мандатов (Unfunded Mandates Reform Act, UMRA)). В частности, регионы предоставляют малоимущим налоговые вычеты, платят пособия лицам, временно оказавшимся в числе малоимущих (до того момента, как ими будет найдена работа, дающая «достаточный» доход, т.е. малоимущие не обязательно должны являться полностью безработными), пособия в связи с рождением ребенка и наличием в семье малолетних детей по программе «Women, Infants, and Children» (WIC). Данная программа предназначена для малоимущих женщин, находящихся в состоянии беременности, кормящих матерей, а также женщин, имеющих детей до пяти лет [13]. Программа WIC включает ряд подпрограмм и субсидируется из федерального бюджета, однако основные расходные обязательства по ее финансированию закреплены за отдельными штатами. На федеральном уровне распределение грантов между штатами администрируется Службой продовольствия и питания (при Министерстве сельского хозяйства США), а

на уровне штатов создано еще 50 независимых агентств по распределению финансовой поддержки среди населения), также в США реализуются иные программы социальной поддержки населения, ни одна из которых не финансируется за счет федерального бюджета на сто процентов – по каждой из них, как минимум, часть расходов, возложена на штаты.

2 Германия

Разграничение предметом ведения на конституционном уровне напрямую не затрагивает вопрос об объеме полномочий федерального и регионального уровня в социальной сфере [14]. При этом Конституция определяет перечень предметов исключительного ведения федерального уровня, а также перечень предметов совместного ведения. В перечень предметов исключительного ведения федерального уровня (закреплен ст. 73 Конституции) вопросы, относящиеся к социальной сфере, не включаются. Большинство из них на основании ст. 74 Конституции отнесено к предметам совместного ведения, в число которых входят государственное социальное обеспечение, возмещение военного ущерба, финансовое обеспечение инвалидов войны, а также оставшихся в живых жертв войны и попечение о бывших военнопленных, финансирование содержания могилы павших воинов, а также могил других жертв войны и жертв тирании; охрана трудовых прав граждан, включая социальное страхование и страхование от безработицы; субсидирование научных исследований и образования; поддержка сельхозпроизводителей, лесного хозяйства и рыболовства, финансирование мероприятий в сфере здравоохранения, направленных на борьбу с общественно опасными и заразными заболеваниями людей и животных, контроль и надзор в с сфере здравоохранения, включая допуск к врачебным и другим медицинским профессиям и к врачеванию, оборот лекарств, врачебных и наркотических средств и ядов, хозяйственное обеспечение больниц и регулирование тарифов за предоставляемую в них помощь; отдельные виды высокотехнологической медицинской помощи (ВМП), включая искусственное оплодотворение человека, исследования и искусственное изменение наследственной информации, а также регулирование трансплантации органов и тканей.

Вопрос о распределении расходных обязательств, возникающих в связи с исполнением перечисленных полномочий, на уровне Конституции Германии не определяется. При этом на них распространяются общие подходы, характерные для федерации «исполнительского типа», которые выражаются в том, что Федерации предоставлено право на издание законов, обязательных к исполнению на региональном уровне, и при этом региональный уровень обладает определенной степенью свободы в вопросе о том, каким образом он будет администрировать

возложенные на него полномочия (фактически – федеральные мандаты), что позволяет регионам отчасти оптимизировать свои затраты.

В сравнении с российской практикой можно утверждать, что при реализации полномочий, отнесенных к числу предметов совместного ведения, для Германии характерна система «мягких мандатов». Однако возможности для оптимизации администрирования полномочий на региональном уровне, также могут быть ограничены федеральными актами, поскольку Конституция позволяет Федерации издавать обязательные для всех уровней рамочные стандарты оказания услуг, в том числе, по вопросам, касающимся социальной сферы. По этому вопросу в ней указано следующее: на основании п. 1 ст. 75: Федерация имеет право при наличии предпосылок, предусмотренных ст. 72, издавать типовые предписания для законодательства земель по следующим вопросам: «...общие принципы в области высшего образования ...» [14]. Стоит отметить, что содержание университетов относится к компетенции земель, то есть это типичный пример, когда полномочия по регулированию не объединены на одном уровне с расходными полномочиями. На основании п. 2 ст. 75, рамочные предписания «в исключительных случаях» могут содержать конкретизирующее регулирование или нормы прямого действия. В соответствии с п.1 ст. 80 «...закон может уполномочить федеральное Правительство, федерального министра или правительства земель издать правовые постановления...» [14]. Также, согласно п. 2 ст. 84 «...Федеральное Правительство может с согласия Бундесрата издавать общие административные предписания...» [14]. На основании ст. 85 Федерация, с одобрения парламента вправе издавать обязательные для исполнения всеми землями административные правила. В части большинства «совместных» полномочий, относящихся к социальной сфере, такие федеральные акты приняты, и сделано это в целях обеспечения минимальных социальных стандартов (равноценных условий жизни на территории страны и сохранения правового или экономического единства).

Таким образом, социальная сфера в Германии, как и в США, и в России, является одной из наиболее насыщенных федеральными мандатами. А их полное устранение, или даже существенное ослабление, без риска нарушения единства минимальных стандартов в сфере социального обеспечения не представляется возможным. При этом стопроцентная компенсация региональных расходов (за счет межбюджетных трансфертов, которые являлись бы аналогом российских субвенций)

в Германии (как и в США), по общему правилу, не предусмотрена: в Германии она предполагается только в случае делегирования регионам исключительных полномочий федерального уровня, и, при условии, что, исполняя их, регионы действуют от имени Федерации (см. далее).

На уровне отраслевых законов вопросы, связанные с разграничением полномочий между уровнями власти в социальной сфере, урегулированы несколько более подробно. Так, в сфере здравоохранения правовую основу разграничения полномочий между уровнями власти обеспечивает Социальный кодекс Германии (том V — «Здравоохранение»), Федеральный закон о структуре здравоохранения, Федеральный закон о медицинской технике, Закон об обязательном медицинском страховании, Закон о модернизации системы государственного медицинского страхования.

К компетенции федерального уровня отнесена часть контрольно-надзорных полномочий в сфере здравоохранения (однако отдельными полномочиями по осуществлению санитарного надзора обладают и земли) полномочия в области регистрации и лицензирования лекарственных средств и медицинской техники, а также средств медицинской помощи и технологий, регулирования цен на лекарственные средства, предоставляемые за счет средств государственной системы медицинского страхования (по своим целям - близко к российской системе льготного обеспечения лекарственными средствами); за счет средств государственной системы медицинского страхования осуществляется также приобретение медицинских приспособлений (протезы, очки, слуховые аппараты, инвалидные кресла, респираторы). Соответствующие расходы осуществляются на основании решений Федеральной ассоциации медицинских касс.

НИОКР в сфере здравоохранения также относятся к федеральной компетенции на основании федерального закона о безопасности и структурном совершенствовании нормативного медицинского страхования [15]. В частности, из федерального бюджета финансируются исследования, разработки и инновации в области общественного здравоохранения; проведение научных консультаций, технической помощи, оценки, анализа и перспективного анализа, планирования, координации, распространения инноваций в сфере здравоохранения; проведение исследований в области терапевтического лечения и пр. Большая часть исследований осуществляется крупнейшими федеральными научными учреждениями, подведомственными

Минздраву Германии, в числе которых: федеральный институт лекарственных средств и медицинской техники (BfArM); Федеральный центр санитарного просвещения (BZgA); Германский институт медицинской документации и информации (DIMDI); Федеральный институт инфекционных и неинфекционных заболеваний (Роберта Коха); Федеральный институт сывороток и вакцин (Пауля Эрлиха) и другие научные учреждения в сфере здравоохранения. Кроме того, федеральное правительство может финансировать медицинские услуги, относящиеся к категории «прочих» (или – «дополнительных»), к числу каковых могут быть отнесены отдельные (но не все) виды диагностики и ВМП.

Сами же услуги по амбулаторному лечению, а также лечению граждан в стационарах относятся к числу регионально-муниципальной компетенции, и соответствующие расходные полномочия распределяются между региональными и местными органами власти. Компетенция органов местного самоуправления по финансированию услуг медицинских стационаров ограничивается муниципальными больницами. При этом на уровне земель осуществляется планирование развития системы стационарного медицинского обслуживания, а также управление деятельностью специализированных медицинских стационаров (психиатрических больниц и диспансеров, наркологических диспансеров и т.д.). Также следует отметить, что большая часть амбулаторных услуг в Германии предоставляется гражданам частными медицинскими организациями.

Вопросы санитарного надзора относятся к компетенции земель, кроме того правительства земель осуществляют надзор за деятельностью медицинских работников и их профессиональных организаций.

2.1 Полномочия в сфере образования

Расходные полномочия публичных образований в сфере образования упоминаются в статьях 7, 30, 70, 75, 12 (1), 72 (1-2), 74 (1) Конституции Германии [14]. Более детально вопрос регулируется отраслевым законодательством, в числе ключевых актов федерального уровня, содержащих перечни расходных полномочий федерального, так и региональных и муниципальных правительств, можно упомянуть: Федеральный закон о профессиональном образовании от 1969 года (Berufsbildungsgesetz), Федеральный закон о индивидуальном поощрении обучения (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG), Закон о поддержке профессионального образования (Berufsbildungsgesetz (BBiG)), Закон об установлении эквивалентности

профессиональных квалификаций (Berufsqualifikationseststellungsgesetz, BQFG¹⁾), а также другие акты.

Традиционным для всех государств, имеющих федеративное устройство, является передача полномочий по предоставлению услуг начального и среднего образования на региональный и(или) муниципальный уровень. В Германии оно также финансируется регионально-муниципальным уровнем. При этом основные расходы возложены на бюджеты земель. В частности, региональные Министерства образования исполняют полномочия по контролю и надзору в области начального и школьного образования, найму персонала, организации учебно-методической работы, а также по созданию и, частично, по текущему содержанию учреждений дошкольного и начального образования. При этом на муниципальном уровне финансируются коммунальные расходы школ и дошкольных образовательных учреждений (электроснабжение, водо- и теплоснабжение), а также текущий ремонт и закупка учебных пособий. Таким образом, структура региональных и местных расходов в сфере дошкольного и школьного образования в Германии чрезвычайно схожа с российской. Схожей с российским опытом следует считать и практику выработки на федеральном уровне образовательных стандартов в сфере дошкольного и школьного образования. Образовательные стандарты, как и в России, представляют собой достаточно серьезный мандат, поскольку они определяют структуру расходов на преподавание, как минимум, основных дисциплин.

Основная часть расходных полномочий по финансированию среднего специального и высшего образования, а также второго высшего и дополнительного образования (для взрослых) возложена на региональные бюджеты. Именно на региональном уровне осуществляется регулирование и управление деятельностью вузов, включая вопросы, связанные с составлением образовательных программ и зарплатной политикой. Однако, как было показано выше, у Федерации имеется конституционное право «регулировать» деятельность в области высшего образования и принимать обязательные для регионального уровня нормативные акты. В части финансирования деятельности вузов федеральное правительство участвует преимущественно в поддержке исследовательской деятельности: из федерального

¹⁾ Закон регулирует порядок подтверждения профессиональной квалификации, полученной гражданами за рубежом (порядок подтверждения иностранных дипломов)

бюджета выделяется до 50 % расходов на НИОКР, выполняемых региональными вузами. Помимо субсидирования НИОКР, федеральное правительство также субсидирует мероприятия по поддержке одаренных студентов и мероприятия по их профессиональной ориентации.

2.2 Социальная защита населения

Вопросы распределения публичных полномочий в области социальной защиты населения урегулированы разделами III, V, VII Социального кодекса Германии [16].

В частности, что касается социального обеспечения, возникающего в связи с постоянной или временной нетрудоспособностью, то оно осуществляется, в первую очередь, через систему внебюджетных фондов медицинского и социального страхования, формируемых на региональном и местном уровне. Следует отметить, что в части защиты пенсионных прав определенную роль играют также фонды, формируемые профессиональными сообществами, таким образом, система фондов является весьма разветвленной и, в целом, децентрализованной. Указанные фонды формируются за счет взносов как работодателей, так и самих работников. В случае наступления постоянной или длительной нетрудоспособности, пособия выплачиваются указанными фондами за счет федеральных субсидий, перечисляемых через Федеральное министерство семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи [17].

3 Швейцария

На конституционном уровне разделены полномочия по отдельным направлениям деятельности публичных образований, и вопросы, относящиеся к социальной сфере, по большей части сконцентрированы на региональном уровне.

Подробнее о распределении полномочий между уровнями власти в Швейцарии: в Конституции Швейцарии раздел 3 определяет полномочия каждого из уровней публичных образований по вопросам образования, научных исследований, культуры, включая киноиндустрию, а также религии. В разделе 8 приведено распределение полномочий в сфере социального обслуживания. При этом, однако, разграничение полномочий между федерацией и регионами, осуществленное на конституционном уровне нельзя признать сколько-нибудь четким и не допускающим двойного толкования. В частности, широко используются формулировки, которыми тот или иной уровень наделяется правом вырабатывать законодательство по тому или иному вопросу, однако это не означает, что полномочия по его администрированию и финансированию не могут быть переданы на другой уровень.

Можно привести следующий пример: на основании ст. 62 вопросы школьного образования отнесены к компетенции кантонов. Согласно п. 2 ст. 62, они уполномочены предоставлять услуги бесплатного школьного образования. При этом в федеральном ведении остается «государственное управление и надзор» в сфере образования, а также определенный набор инструментов, позволяющих принудить кантоны к соблюдению единообразных стандартов в данной сфере.

В их числе можно указать следующие: Конституция Швейцарии закрепляет принцип универсальности (единообразия) услуг, предоставляемых на территории страны. И, поскольку базовые государственные должны быть в равной мере доступны каждому человеку, конфедерация использует механизмы принуждения регионов к обеспечению определенного уровня их оказания. В частности, для этого используется механизм принуждения кантонов к заключению межрегиональных соглашений по вопросам образования. а в случае, если они к соглашению не приходят, гармонизация регулирования осуществляется на уровне конфедерации. В части школьного образования гармонизации подлежат такие вопросы, как школьный возраст, обязательность посещения школы, продолжительность и цели образовательных уровней (ступеней), порядок перехода с одного образовательного уровня на другой, а

также признание квалификаций (сертификатов об образовании). Таким образом, за счет межрегиональных соглашений и федерального регулирования появляется возможность обеспечить единообразие требований к системе образования (в России это достигается за счет использования ФГОСов и иных стандартов). Кроме того, на основании ст. 66 Конституции, Союз (федеральный уровень) вправе субсидировать кантонам часть расходов на профессиональную и школьную подготовку и «...при соблюдении верховенства полномочий кантонов в школьном деле принимать собственные меры для поощрения профессиональной подготовки». Это позволяет сделать вывод о том, что в области образования, де-факто регионы обладают существенно меньшей самостоятельностью, нежели де-юре. Также следует отметить, что на основании ст. 68 на федеральный уровень переданы полномочия по организации спортивных школ; также Союзу (федеральному уровню) предоставлено право обязывать кантоны к включению физкультурных занятий в школьную программу (при этом вопрос о субсидировании затрат не затронут, т.е. на конституционном уровне допускается возможность формирования мандата).

Аналогично российской практике организовано и распределение полномочий в области среднего профессионального и высшего образования. На основании ст. 63 Конституции Швейцарии, к числу региональных полномочий отнесено среднее профессиональное образование (в силу того, что Конституцией не установлено иное, а полномочия, не перечисленные прямо, «по остаточному принципу» передаются регионам), однако издание предписаний по вопросам среднего образования относится к компетенции федерального уровня (Союза). Равным образом, на федеральном уровне осуществляется создание, администрирование и финансовое обеспечение высшей школы.

Научные исследования финансируются публичными образованиями всех уровней, однако на основании ст. 64, на федеральный уровень возложена обязанность по их координации и «поощрению», т.е., именно на федеральном уровне осуществляется общее администрирование научной деятельности и финансирование крупнейших научных учреждений (п. 3 ст. 64). Равным образом на федеральном уровне реализуются полномочия по организации статистической деятельности, включая полномочия по изданию предписаний о гармонизации и ведении официальных статистических регистров (ст. 65)

Вопросы финансирования культуры отнесены в Швейцарии к региональной компетенции (ст.69), включая церковные отношения (ст. 72). При этом на уровне Союза (на федеральном уровне) финансируются крупнейшие и наиболее значимые организации культуры, представляющие «общешвейцарский интерес», а также осуществляется содействие профессиональной подготовке в области культуры. Здесь следует отметить, что общей особенностью финансирования культуры в западных странах является преимущественно грантовый характер финансирования (финансируются отдельные проекты и программы, реализуемые как государственными учреждениями, так и частными лицами), в связи с чем передача полномочий на региональный уровень постоянных расходных обязательств для кантонов не создает. В области культуры имеется одно исключение - полномочия по поддержке и регулированию отрасли кинопроизводства на основании ст. 71 закреплены за Союзом (федеральным уровнем).

В социальной сфере полномочия распределены следующим образом: на уровне Союза (федеральном уровне) регламентируются жилищные права, а также вопросы социального и пенсионного страхования, страхования от безработицы, а также вопросы охраны и защиты трудовых прав (ст. 108-114); при этом социальное обеспечение нуждающихся отнесено к компетенции кантонов (региональный уровень). на основании ст. 115 Конституции, «нуждающиеся (малоимущие) граждане получают поддержку от кантона, в котором проживают». При этом на федеральном уровне закреплено право осуществлять дополнительное регулирование и определять исключения из общего правила («...Союз регулирует исключения и компетенцию»). За федеральным уровнем закреплено и право регламентировать вопросы, относящиеся к сфере здравоохранения (ст. 117, 118), включая медицинское страхование, поддержку мероприятий по охране семьи, материнства и детства (ст. 116), а также стандартизацию в области здравоохранения, борьбу с заразными и социально опасными заболеваниями, а также защиты от радиоактивного излучения. Таким образом, полномочия в сфере социальной поддержки граждан и здравоохранения следует отнести к числу совместных: с одной стороны, за федеральным уровнем закреплено право регулирования отдельных вопросов в данных отраслях, с другой – это не освобождает регионы от обязанностей по осуществлению текущего медицинского и социального обслуживания населения.

4 Бразилия

В отличие от США и даже Германии, Бразилия является одним из примеров бюджетного федерализма с высоким уровнем влияния федерального центра на политику регионов в области расходования бюджетных средств. В этом смысле Бразилия существенно ближе к Российской Федерации: и там, и там федеральный центр не рискует предоставлять регионам чрезмерную свободу усмотрения в вопросах исполнения социальных обязательств и использует федеральные стандарты и законодательные требования в качестве инструмента, обеспечивающего минимальное выравнивание качества предоставляемых социальных услуг.

Вопрос о распределении расходных полномочий между уровнями власти подробно урегулирован как на уровне Конституции Бразилии, так и на уровне отраслевых законов (бразильская Конституция - одна из содержащих наиболее подробные перечни расходных обязательств всех уровней. См., например, [18]). Также одной из особенностей бразильского законодательства является законодательное определение минимального значения доли федерального и региональных бюджетов, которые должны быть израсходованы на здравоохранение, образование и социальную защиту населения, что само по себе можно рассматривать в качестве мандата. Так, на основании ст. 212 Конституции Бразилии, субфедеральные власти не имеют права потратить менее 25 % от собственных налоговых поступлений (включая как поступления от региональных, так и от регулирующих налогов) на нужды образования, тогда как федерация, в свою очередь, обязана на эти же цели выделить еще 18 % от налоговых поступлений федерального уровня. Аналогично, в нормативных актах субъектов федерации устанавливается минимальный размер отчислений, которые муниципальные образования обязаны осуществлять в целях финансирования местных учреждений здравоохранения. Таким образом, региональные и муниципальные мандаты в социальной сфере являются довольно жесткими, и практически не оставляют публичным образованиям нижестоящего уровня возможностей для оптимизации отраслевых расходов.

Система управления образовательным процессом в Бразилии централизована существенно в большей степени, нежели в США и Германии. Правовые основы распределения полномочий в этой сфере составляют Конституция - ст. 208, 211, 212 (которая, как уже говорилось, существенно более подробно регламентирует вопросы,

относящиеся к отдельным отраслям права, нежели основные законы других стран), а также Федеральный закон о направлениях и основах национального образования в Бразилии [19].

Согласно ст. 9 указанного закона, к полномочиям федерального уровня отнесены все полномочия, связанные с выработкой единой политики в сфере образования (по всем его видам: дошкольное, начальное, среднее, высшее и пр.), а также контрольно-надзорные полномочия в отрасли. Согласно данной статье, федеральный уровень:

- вырабатывает Национальный план образования (это делается «в сотрудничестве регионами и муниципальными образованиями, однако они имеют лишь консультативные полномочия);

- формирует общие принципы (требования) в области дошкольного образования, начального образования и среднего образования, на основании которых строятся учебные планы и их минимальное содержание, с тем чтобы гарантировать базовое общее образование. Таким образом, в Бразилии имеется аналог российских ФГОСов, являющихся одним из наиболее значимых мандатов в сфере образования, а степень свободного усмотрения по вопросу об образовательных планах существенно ниже, чем в США и Германии;

- формирует минимальные образовательные стандарты в области бакалавриата и аспирантуры

- организует и финансирует деятельность органов государственной власти в данной отрасли, а также и учреждений федеральной системы образования;

- оказывает техническую и финансовую помощь регионам и муниципальным образованиям в целях развития их систем образования и приоритетного внимания к обязательному обучению, осуществлению его «перераспределительной» функции [имеется ввиду, что образование выполняет функцию социального лифта и обеспечивает выравнивание социальных возможностей для детей, принадлежащих к различным слоям населения];

- формирует единую систему оценки успеваемости в начальном, среднем и высшем образовании в сотрудничестве с системами образования с целью определения приоритетов и повышения качества преподавания;

- осуществляет процесс оценки качества работы высших учебных заведений, проводит их аккредитацию, включая контроль за содержанием всех

преподаваемых учебных дисциплин, а также выполняет иные функции, близкие по своему составу функциям российской федеральной системы контроля за качеством начального, среднего и высшего образования. Важно: полномочия по аккредитации распространяются на все вузы, а также на иные образовательные учреждения, входящие в федеральную систему. Аккредитацию региональных и местных учреждений (начального и среднего) образования осуществляют, соответственно субъекты федерации и муниципальные образования (ст. 10 и 11 указанного закона).

С учетом того, что все перечисленные полномочия федерального уровня являются источником мандатов (необходимость исполнять национальный план развития образования, обеспечивать соответствие образовательным стандартам и пр.), из федерального бюджета регионам выделяются субсидии в целях софинансирования дошкольного и начального образования, которые, однако, не покрывают региональных расходов полностью. Кроме того, на основании ст. 212 Конституции Бразилии, а также ст. 62 п. 1 Закона о направлениях и основах национального образования, федеральный уровень отвечает за профессиональную подготовку школьных учителей (что, впрочем, представляется избыточным, поскольку высшее педагогическое образование в качестве направления бюджетных расходов ничем не отличается от иных видов высшего образования, также субсидируемых из федерального бюджета).

При этом непосредственное финансирование и администрирование услуг дошкольного и начального среднего образования осуществляется на уровне муниципальных образований (это следует, в частности из ст. 30 п. VI бразильской Конституции, а также ст. 11 Закона о направлениях и основах национального образования), т.е. в этом вопросе также наблюдается подход, схожий с применяемым в российской Федерации.

Необходимо отметить, что в числе федеральных мандатов в сфере образования мандатов можно упомянуть и обязанность субъектов федерации по финансированию транспортных льгот для обучающихся, которая прямо прописана в ст. 10 Закона о направлениях и основах национального образования.

Что касается среднего профессионального образования, а также специального образования, то оно отнесено к регионально – муниципальной компетенции (ст. 36 Закона о направлениях и основах национального образования).

В области здравоохранения федеральное законодательство Бразилии также является источником расходных обязательств для регионального уровня. В целом, система здравоохранения в Бразилии обладает признаками централизации – основные регулирующие и контрольно-надзорные полномочия в этой сфере возложены на федеральный уровень. Структура федеральных и региональных полномочий в сфере здравоохранения определяется Конституцией (ст. 195-200), а также федеральным законом о национальной системе здравоохранения [20], на основании которых сформирована «Национальная (единая) система здравоохранения» Бразилии (SUS). Информация о национальной системе здравоохранения представлена на официальном сайте Минздрава Бразилии [21]. В рамках этой системы, за федеральным уровнем закреплены полномочия: по поддержанию «Национальной системы здравоохранения», регулированию участия негосударственных некоммерческих организаций в системе оказания медицинских услуг (коммерческие на основании параграфов 1 и 2 ст. 199 Конституции Бразилии не могут финансироваться из бюджета, а некоммерческие могут быть допущены в систему, наряду с бюджетными, т.е. в сфере здравоохранения имеется практика привлечения негосударственных поставщиков социальных услуг), также на федеральном уровне осуществляются полномочия по контролю за производством и оборотом фармацевтической продукции, а также санкционированию ее импорта и экспорта; строительству поликлиник профессиональной подготовке и приему на работу врачей, а также организуются отдельные виды ВМП (трансплантация органов и тканей человека, а также - переливание крови – ст. 199 Конституции), а также финансированию научных исследований в области здравоохранения (ст. 200 Конституции). Перечисленные полномочия осуществляются Минздравом Бразилии, а также Национальным агентством по надзору за здоровьем (ANVS – в части санитарного и эпидемиологического надзора и пр.). Федеральный контроль и стандарты в сфере здравоохранения, на основании закона о национальной системе здравоохранения (Lei № 9.782 от 26.01.1999), охватывают практически всю деятельность стационаров и амбулаторий (на федеральном уровне определяются требования к лекарствам, оборудованию и пр.).

При этом основная финансовая нагрузка по оказанию медицинских услуг ложится на региональные и местные бюджеты, которые также принимают определенное участие в управлении национальной системой здравоохранения (на

своем уровне) и финансируют часть предоставляемых ею услуг. В частности, именно за счет субъектов федерации и местных бюджетов осуществляется оказание услуг амбулаторного и стационарного лечения, при этом расходы по финансированию стационаров преимущественно сконцентрированы на региональном уровне, а большая часть амбулаторных услуг предоставляется муниципальными учреждениями здравоохранения.

Вопросы социального обеспечения также достаточно подробно урегулированы на уровне Конституции, которая, в т.ч., содержит разграничение полномочий в сфере социальной защиты (ст. 22, 23, 24, а также ст. 201–204 Конституции включают разделы о социальном страховании и социальной защите населения. В частности, в компетенции федерального правительства находятся услуги по выплате пенсий по старости (пенсионное обеспечение осуществляется за счет средств планов обязательного социального страхования, отдельно финансируется пенсионное обеспечение лиц, не осуществлявших социальные взносы, а также государственных служащих, пенсионное обеспечение которых осуществляется за счет налоговых доходов общего покрытия; на федеральном уровне также осуществляется финансирование пособий для лиц, находящихся на иждивении малообеспеченных граждан. К предмету совместного ведения федерации и ее субъектов, в частности, отнесены услуги по защите и социальной интеграции нетрудоспособных лиц (инвалидов и пр.). При этом в части финансовой поддержки нетрудоспособного населения имеются достаточно жесткие мандаты, в частности, мандатом можно считать конституционную обязанность выплачивать пособие в размере, не ниже МРОТ (согласно параграфу 5 ст. 201 Конституции: «...никакое пособие, заменяющее заработную плату или доход от работы застрахованным, не может быть меньше месячной минимальной заработной платы»).

В частности, интерес представляет опыт Бразилии по выплате пособий по временной нетрудоспособности (относящихся к социальному страхованию), который в значительной степени аналогичен российскому опыту обязательного медицинского страхования неработающего населения: если говорить кратко, то за работающее население платят работодатели (их платежи аккумулируются в специализированном внебюджетном фонде на федеральном уровне), а за неработающее население - регионы.

На основании ст. 23 и 24 Конституции Бразилии, полномочия по социальному обеспечению временно нетрудоспособных лиц отнесены к категории совместных. С целью их реализации Министерством труда Бразилии был сформирован специализированный фонд по выплате пособий по нетрудоспособности [22], в котором аккумулируются средства, поступающие от взносов работодателей. За каждого работника работодатели обязаны вносить 8 % от его заработной платы. Правда, в отличие от российской практики, данный фонд не представляет собой самостоятельную внебюджетную организацию (как Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования и медицинские внебюджетные фонды в России), а представляет собой совокупность депозитов, открытых в Федеральном сберегательном банке Бразилии [23], представляющего собой аналог не столько российских бюджетных фондов, сколько финансовых институтов развития (по своим полномочиям и целям функционирования данная организация ближе к ВЭБу, нежели к ФСС; к примеру, Федеральный сберегательный банк Бразилии, помимо социального страхования, занимается поддержкой инфраструктурных проектов). Счет открывается работодателем от имени каждого работника.

Аналогом российской практики является, в первую очередь, решение вопроса о том, кто должен платить за неработающее население (или население, работающее теневым образом и не уплачивающее страховые взносы в установленном порядке) – это делается за счет регионов. Поддержка граждан, которые социальных взносов не уплачивали, децентрализована и, как и в России, представляет собой достаточно крупный федеральный мандат.

5 Результаты сопоставления российского и международного опыта

Проведенный анализ подходов к разграничению полномочий между уровнями публичной власти из мировой практики позволяет сделать вывод о том, что несмотря на значительное число отличий в практике распределения расходных полномочий между уровнями власти в различных государствах с федеративным устройством, у большинства из них имеются схожие черты, а также схожие проблемы.

В число основных проблем, выявленных в развитых и развивающихся федерациях (США, Германии, Индии, Швейцарии и пр.), входит наличие федеральных мандатов, которые практически нигде не компенсируются в полном объеме. Так Конституция Швейцарии, закрепляя право федерального уровня регулировать общественные отношения по большинству вопросов, относящихся к социальной сфере (см. выше), вместе с тем не обязывает его полностью брать на себя соответствующие расходы.

Законодательство США прямо признает факт наличия федеральных нефинансируемых мандатов в Законе о реформе нефинансируемых мандатов (Unfunded Mandates Reform Act, UMRA), а также Акт об информации и открытости нефинансируемых мандатов 2015 г. (Unfunded Mandates Information and Transparency Act of 2015), которые, однако, во-первых, не предполагают инвентаризации и сокращения общего числа действующих мандатов, во-вторых, не исключает появления новых мандатов в будущем, ограничиваясь возложением на федеральные власти обязанности осуществлять оценку их общей стоимости и регулирующего воздействия на этапе принятия законопроектов, содержащих новые мандаты; а в-третьих, не распространяется на социальную сферу (она исключена из сферы действия закона). Кроме того, из сферы действия закона исключены мандаты, связанные с «реализацией законодательных положений, касающихся конституционных прав, дискриминации, экстренной помощи, процедур учета и аудита для грантов, национальной безопасности, ратификации договоров и пособий по старости, потере кормильца и инвалидности», а также «положения, предусмотренные условиями предоставления федеральных межбюджетных трансфертов или условиями участия в добровольных федеральных программах».

В Германии федерация вправе принимать обязательные для исполнения землями акты по большинству вопросов, относящихся к социальной сфере. При этом регионы имеют весьма ограниченные возможности по самостоятельному определению порядка их администрирования (в пределах рамочных стандартов, принятых на федеральном уровне); стопроцентная компенсация региональных расходов, связанных с исполнением федеральных законов по предметам совместного ведения не предусматривается. Существенная часть расходных полномочий органов местного самоуправления также состоит из обязательств, вызванных необходимостью соблюдения региональных законов. При этом региональные мандаты финансируются за счет доходов общего покрытия (поступлений от регулирующих налогов и межбюджетных трансфертов).

В частности, проблему федеральных и региональных мандатов, исполняемых в Германии на муниципальном уровне, эксперты комментируют следующим образом: «...в целом, немецкая система включает два вида расходных обязательств муниципального уровня: обязательные задачи, которые вытекают из нормативных актов регионального и федерального уровня, а также задачи, которые полностью определяются предпочтениями каждого местного органа власти и представляют собой практическую реализацию принципа местной автономии...» [24]. При этом реальная степень муниципальной расходной политики не столь велика – косвенным образом это подтверждается тем фактом, что размер налоговых поступлений и трансфертов (грантов) из вышестоящего бюджета практически совпадает: так, на протяжении длительного периода времени (с 2000 по 2006 гг.) доля налоговых доходов в доходной части бюджетов муниципальных образований составляла порядка 35-37 %, а доля трансфертов из вышестоящего бюджета – 32-33 % для большинства земель, а для восточных земель – до 50 % (остальное - прочие доходные поступления) [24].

В Индии Конституция предоставляет федеральному уровню право дачи обязательных для исполнения распоряжений штатам, в случаях, когда они необходимы для исполнения федеральных законов. Объем компенсации расходов, связанных с их исполнением, определяется соглашением между публичными образованиями различного уровня, а если такое соглашение не достигнуто – в судебном порядке. Допускается и принятие федеральных законов по вопросам, отнесенным к региональной компетенции. Их принятие осуществляется в особом

порядке (квалифицированным большинством, по инициативе, исходящей не менее, чем от двух регионов) и может распространяться как на всю территорию страны, так и на отдельные штаты). При этом отличительной чертой Индии является высокий уровень межрегиональной асимметрии: за счет соглашений, заключаемых между федерацией и отдельными регионами, наличия особого статуса у ряда штатов, а также возможности принятия федеральных законов по региональным предметам ведения, распространяющихся лишь на часть территорий. При этом, говоря о федеральных мандатах, следует отметить, что вопрос о компенсации расходов регионального уровня на их исполнение зачастую решается посредством рассмотрения спора Верховным судом (подробнее см. далее).

Практически во всех странах, имеющих федеративное устройство, распространена практика делегирования отдельных «федеральных» полномочий субъектам федерации (США, Испания, Германия, Канада, Индия и др.).

При этом в некоторых странах подход к вопросу о компенсации расходов, связанных с исполнением делегированных полномочий, в значительной степени схож с тем, который Россия применяла для стимулирования регионов к восстановлению ряда ранее отмененных мандатов после монетизации. Напомним, что такие расходные обязательства, как финансирование проезда на общественном транспорте для школьников и студентов, а также для инвалидов и некоторых других категорий «федеральных» льготников, перестали являться для регионов обязательными с 2005 г., однако Федерация в течение определенного периода времени выделяла субсидии тем субъектам Российской Федерации, которые приняли решение об их восстановлении своими собственными актами. Впоследствии федеральное субсидирование данных расходов было прекращено, а регионы столкнулись со сложностями отмены ранее принятых законов субъектов РФ, возникающими из-за позиции Конституционного и Верховного судов по вопросу о недопустимости ухудшения социального положения граждан.

Схожий подход применялся в Испании: на основании Закона Испании о финансировании автономных сообществ [25] «федеральное» правительство гарантирует регионам полную компенсацию расходных обязательств, возникающих в связи с исполнением делегированным им федеральных полномочий на период, охватывающий не менее 6 лет с момента такого делегирования. При этом порядок их исполнения, а включая вопрос об объеме расходов, понесенных в связи с этим на

региональном уровне, контролируется специально создаваемыми комиссиями по передаче полномочий (Comisión Mixta de Transferencias), в состав которых входят как представители автономных сообществ, так и властей «федерального» уровня. Соответствующий порядок компенсации региональных расходов закреплён в «переходных положениях» Закона Испании о финансировании автономных сообществ - пункт 1 [25]. Полномочия, передаваемые с «федерального» уровня на региональный, могут различаться как по сроку их передачи (на условно постоянной основе и на фиксированный период времени, который впоследствии может быть продлен), так и по объемам (с правом законодательного регулирования порядка исполнения полномочия или без такового – только администрирование). Кроме того, делегирование полномочий может иметь различный территориальный охват – в силу того, что испанское законодательство допускает возможность межбюджетной асимметрии, полномочия могут быть переданы не всем, а скажем, только «национальным» субъектам. Ссылки на примеры заключения соответствующих соглашений имеются в разделе «дополнительные положения» Закона Испании о финансировании автономных сообществ.

Наличие межбюджетной асимметрии также является одним из существенных отличий испанской практики организации межбюджетных отношений от практики Российской Федерации: в Испании практикуется заключение индивидуальных соглашений между «федеральным» уровнем и регионами, позволяющих передавать различным автономным сообществам различный объем полномочий. Наибольший объем делегированных полномочий, а также наиболее ранняя их передача по времени (впоследствии практика успешная делегирования распространяется и на иные регионы), была характерна для «национальных» регионов (Каталония, Страна Басков пр.) В этом плане практика Испании схожа с практикой Индии, где межбюджетная асимметрия выражена еще в большей степени (см. далее).

Опыт делегирования полномочий вышестоящего уровня бюджетной системы нижестоящему уровню, имеющийся в США, также подтверждает наличие особенностей, характерных и для Российской Федерации, а именно:

- а) компенсации не покрывают расходы нижестоящего уровня на все 100 %;
- б) их размер определяется расчетным путем и является до некоторой степени условным;

в) публичные образования вышестоящего уровня в целях защиты «прав человека» и иных общих принципов могут принимать законы, затрагивающие компетенцию публичных образований и увеличивающие объем их расходных обязательств, без достаточной финансовой компенсации.

Не будучи четко урегулированным на федеральном уровне (за исключением общих положений Конституции США, определяющей полномочия Конгресса США, а также сложившейся правоприменительной практики, имеющей прецедентное значение), вопрос о делегировании полномочий в значительной степени оставлен на усмотрение судов. Например, Верховный суд США, ссылаясь на Четырнадцатую поправку к Конституции, поддерживал право Конгресса вводить законы, регулирующие общественные отношения в социальной сфере [26]. При этом Верховный суд США, как и Конституционный суд РФ, в большинстве случаев уклонялся от прямого ответа на вопрос том, в какой степени вышестоящий уровень публично-правового образования должен компенсировать расходы нижестоящего, связанные с исполнением новых, возложенных на него расходных обязательств. Имеющиеся примеры урегулирования регионально-муниципальных конфликтов, связанных с делегированием полномочий (см. далее), также показывают, что расчет субсидий из бюджета вышестоящего уровня производится по формуле, которая ориентирована на то, чтобы оценить расходы нижестоящего публичного образования приблизительно. При этом законодательно установленной обязанности компенсировать их полностью нет. Для сравнения – в России такая обязанность установлена, однако, как показано в настоящем исследовании применительно к проблемам лекарственного обеспечения инвалидов и иным расходным обязательствам, исполняемым субъектами Российской Федерации за счет субвенций, она не исполняется.

Так, анализируя практику США, эксперты приводят следующий пример: для Калифорнии долгое время была характерна проблема переполненности тюрем, что побудило Верховный суд США принять решение, обязывающее штаты к соблюдению нормативов заполняемости пенитенциарных учреждений [27]. Указанное решение было принято судебными органами вышестоящего публичного образования во имя защиты исполнения «прав человека», т.е., с точки зрения сложившейся в США практики – допустимо.

Не имея возможности оперативно расширить мощности своих пенитенциарных учреждений, штат Калифорния во исполнение данного судебного акта, своим законом делегировал обязанность по содержанию отдельных категорий заключенных на муниципальный уровень. Данных о компенсации расходов штата из федерального бюджета нет, однако из бюджета штата бюджетам муниципальных образований начали выделяться субсидии (гранты), размер которых определялся расчетным путем. Штат предложил муниципальным образованиям несколько вариантов расчетных формул, позволив самостоятельно определиться с приоритетами. Подробнее об этой практике [28].

При этом с 2011 г., когда было принято соответствующее решение Верховного суда, по 2015 г. расходы штата на субсидирование муниципальных тюрем все время росли. Так, 2011-2012 гг. было выделено порядка 400 млн. долл. США, в 2012-2013 гг. – порядка 850 млн., а к концу 2014 г. расходы Калифорнии на выплату субсидий выросли до суммы, превышающей 1 млрд. долл. США. Подробнее об этой практике [29], [30], [31] и др. Говоря о проблеме роста региональных расходов на исполнение рассматриваемого полномочия, нельзя не отметить тот факт, что в данном примере регион был лишен возможности сократить их без радикальной реформы применяемой в штате системы уголовных наказаний или же - отказаться от дальнейшего субсидирования полномочия, делегированного муниципалитетам. Дело в том, что вопрос о порядке исполнения данного полномочия был вынесен на референдум, в результате чего обязательства штата по субсидированию муниципальных образований оказались закреплены законодательно. Это одно из существенных отличий от российской практики, а также приведенной выше практики Испании, основанной на том, что субсидии, выделяемые бюджетам нижестоящего уровня, с течением времени могут сокращаться (правда, в России проблема характерна именно для субсидий, а не для обязательств, финансируемых за счет субвенций – эта категория расходов для вышестоящего бюджета носит постоянный характер).

Постоянный рост затрат на исполнение данного полномочия вынудил штат Калифорния в 2015 г. вновь обратиться в Верховный суд с просьбой об отмене судебного приказа, вынесенного в 2011 г. и создающего для штата столь значительные расходные обязательства. Однако Верховный суд оказался это делать: по мнению ряда экспертов, вынося свои решения и от 2011 г., и от 2015 г., Верховный суд США стремился простимулировать Калифорнию к отказу от использования тюремного

заклучения в качестве основной меры наказания по большинству преступлений небольшой и средней тяжести. т.е. он считал, что у штата, обладающего (в отличие от российских регионов) полномочиями по выработке собственного уголовного законодательства, имеется простая и совершенно бесплатная возможность добиться требуемого судом результата; т.е., по мнению Верховного суда, никакого мандата решением, вынесенным в 2011 г., не создавалось [29], [30], [31].

Приведенный пример показывает, что:

а) компенсация расходов, вызванных необходимостью исполнения делегированных полномочий, не обязательно является полной (расчет идет по формуле);

б) в отношениях, которые связаны не с непосредственным делегированием полномочий, а с принятием законов или судебных решений по «совместному» или региональному предмету ведения, какой-либо компенсации может не предоставляться вообще;

в) как и в России, в США имеются мандаты, созданные, на фоне неопределенности действующего законодательства, судебными решениями, причем значимость этих мандатов для бюджета может оказаться исключительно велика. Для сравнения – решения Конституционного суда РФ, обязывающие регионы предоставлять бесплатный проезд ветеранам боевых действий.

В этом контексте интереса также практика Индии, где подобные конфликты решаются посредством судебных споров между уровнями бюджетной системы. Федеральные законы по предметам регионального ведения могут приниматься по инициативе двух и более штатов сроком на один год с правом продления неограниченное количество раз, при условии, что «за» проголосовало более двух третей Совета Штатов (ст. 249 Конституции Индии), а также в случае чрезвычайных ситуаций (ст. 251 Конституции Индии). Кроме того, федеральный уровень обладает «остаточной» компетенцией и вправе принимать любые решения по вопросам, прямо не относящимся к компетенции штатов (ст. 248 Конституции Индии).

Помимо права принимать решения по предметам регионального ведения, индийское правительство вправе делегировать свои полномочия нижестоящим публичным образованиям. Функции по администрированию отдельных полномочий федерального уровня могут делегироваться штатам на основании решения Президента Индии, принимаемого с согласия Правительства страны, а также на

основании федерального закона. При этом ввиду высокой степени асимметрии полномочий (различные штаты имеют различный объем полномочий как по регулированию, так и по администрированию отдельных вопросов), размер компенсации региональных расходов, возникающих в связи с исполнением делегируемых штатам полномочий, решается посредством заключения соглашений с каждым из штатов. В случае, если размер компенсации, по мнению правительства штата, является недостаточным, оно вправе обратиться в Верховный суд страны, который и принимает окончательное решение (ст. 258 Конституции Индии). Однако наиболее простым способом перераспределения полномочий является внесение законодательных изменений в приложения к Конституции Индии, содержащие перечень федеральных, региональных и «совместных» полномочий (Приложение 7 к Конституции Индии [32]). Соответствующее решение принимается двумя третями голосов парламента страны. Описываемая практика Индии представляется существенно отличающейся от российской: в России не практикуется принятия судебных решений, которые регулировали бы вопрос о размере компенсаций из федерального бюджета универсальным образом, максимум того, что имеется в российской практике – это старые решения Высшего арбитражного суда (принятые в период его функционирования), принимавшиеся по факту компенсации отдельных расходов публичных образований нижестоящего уровня, однако не приведшие к появлению единообразной позиции, которая могла бы быть оформлена в постановлениях пленумов высших судов, принимавшихся в последние несколько лет.

Таким образом, Индия является одной из немногих стран с федеративным устройством, законодательство которой ориентировано на обеспечение максимально возможной компенсации региональных расходов, связанных с администрированием полномочий, делегированных публичным образованием вышестоящего уровня – такую возможность создает широкое использование судебных механизмов урегулирования подобных конфликтов (для сравнения, Верховный суд США в последние десятилетия дистанцируется от рассмотрения подобных споров).

Опыт Германии также, как и опыт Испании и США, подтверждает отсутствие гарантий стопроцентной компенсации расходов, связанных с исполнением полномочий, делегируемых публичными образованиями вышестоящего уровня (как в федерально-региональных отношениях, так и в регионально-муниципальных отношениях). Конституция Германии, хотя и декларирует финансовую

самостоятельность всех уровней бюджетной системы, а также упоминает о необходимости предоставления регионам достаточных финансовых ресурсов для исполнения возложенных на них обязательств, тем не менее жесткой обязанности компенсировать расходы, возникающие в связи с исполнением делегированных землям полномочий в полном объеме, не содержит.

Делегирование полномочий нижестоящему публичному образованию закрепляется как отраслевыми законами, так и в некоторых случаях Конституциями (федеральной Конституцией и Конституциями земель). К примеру, в федеральной Конституцией прямо поименованы такие делегируемые регионам полномочия, как управление в некоторых видах транспорта (железные дороги, водное сообщение, строительство федеральных дорог и ряд иных полномочий). В подобной ситуации сложно говорить о том, что полномочия делегированы, де-факто, они распределены между уровнями власти на постоянной основе (посредством их расщепления на отдельные функции): скажем, в той или иной сфере регионы могут осуществлять текущее управление, а Федерация – общую координацию и надзор (аналогично – в отношении полномочий, делегированных с регионального уровня на муниципальный).

Результатом этого стал подход, в рамках которого целевая компенсация расходов, связанных с исполнением делегированных регионам федеральных полномочий (а также, муниципалитетам – региональных полномочий), в целом не практикуется. Вместо этого, наименее финансово обеспеченным регионам (и муниципальным образованиям) в рамках политики финансового выравнивания выделяются дополнительные целевые и нецелевые гранты, тогда как земли, находящиеся в лучшем финансовом положении, расходуют на исполнение делегированных им полномочий собственные доходы, в том числе, поступающие от регулирующих налогов (к числу каковых относится, к примеру, такой значимый для бюджета налог, как НДС), а также трансферты общего назначения [33] [34] [35].

Таким образом, в Германии, в отличие от России, основной акцент сделан на трансферты, направленные на финансовое выравнивание, а не на целевые субвенции. При этом даже целевые трансферты в Германии, не выполняют роли инструмента федерального финансового контроля, в отличие от России. В частности, контролировать эффективность расходования субсидий, выделяемых землям в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, федеральные органы государственной

власти Германии не вправе, что подтверждается решением Конституционного суда Германии от 07.09.2010 г. № 2 BvF 1/09 [36]. В этом решении Конституционный суд подтвердил право федеральных властей собирать информацию о расходовании целевых субсидий региональными властями (субсидии являлись целевыми и были выделены на проведение мероприятий по стимулированию занятости), однако отказал им в праве контроля за эффективностью их использования.

Представляется, что такой подход возможен лишь в условиях высокого уровня политической ответственности руководителей регионального уровня перед избирателями: преобладание выравнивающих и нецелевых трансфертов создает риски нецелевого использования ассигнований, выделяемых из вышестоящего бюджета, и не обеспечивает необходимого уровня гарантий предоставления гражданам социальных услуг. Тем самым опыт Германии в вопросах, связанных с делегированием полномочий публичных образований вышестоящего уровня к нижестоящему, равно как и опыт США в этом вопросе, для России неприемлемы – в обоих случаях система контроля за качеством исполнения полномочий строится на присутствии высокой степени зависимости высшего руководства субъекта федерации от мнения избирателей, тогда как в России руководители субъектов федерации, в первую очередь, подотчетны федеральному центру, который имеет возможность как назначать лиц, исполняющих обязанности главы региона (с момента отставки предыдущего руководителя до момента проведения выборов) и, тем самым радикально влиять на избирательный процесс, так и - отстранять глав субъектов федерации, замешанных в коррупции или не справившихся со своими обязанностями.

Общим для большинства стран с федеративным устройством является и наличие судебных споров между уровнями власти по вопросам финансирования расходных обязательств, возникающих в связи с исполнением совместных, а также делегированных полномочий. Выше было показано, что подобные споры получили широкое распространение в Индии, однако в иных федерациях также имеются случаи, когда вопрос о правомерности возложения расходов на регионы решается в суде.

Судебный механизм разрешения конфликтов, возникающих в связи с наличием финансовых мандатов, иногда используется и в иных странах с федеративным устройством, однако он не получил столь широкого распространения, как в Индии. В частности, примеры признания положений федерального законодательства, возлагающих на региональные власти дополнительные обязательства,

несоответствующими Конституции имеются в Испании (решение Конституционного суда Испании STC 90/1992 [37]). Суть проблемы: федеральные органы, уполномоченные в области науки, чрезмерно подробно составили план научных работ на среднесрочный период, в результате чего Каталония утратила возможность самостоятельного планирования исследовательской деятельности, что подвигло региональные власти к обращению в суд).

Еще одним примером успешного оспаривания федеральных актов, создающих дополнительные обязанности для регионов, можно считать решение Верховного суда США по делу *Printz v. United States* № 521 U.S. 898 (1997). Суть проблемы: федеральным законом на правоохранительные органы штатов были возложены дополнительные обязанности по контролю за гражданами, приобретающими оружие (целью федерального законодателя являлось создание единой базы данных в отношении лиц, которым владение оружием запрещено – психически больных, ранее судимых граждан и иных подобных категорий лиц). Большинство штатов приняли рекомендации федерального уровня об усилении контроля за лицами, приобретающими оружие, в добровольном порядке, однако некоторые воспротивились. В результате Конституционность указанных норм была успешно оспорена с тем обоснованием, что Конгресс не может создавать прямые обязательства для государственных служащих штатов, однако последствия этого решения были минимальны – спустя некоторое время федеральная база данных в отношении лиц, которым запрещено владение оружием все-таки была сформирована.

Другим примером оспаривания федеральных актов, возлагающих на регион дополнительные обязанности, стало решение Верховного суда США в деле *Нью-Йорк против Соединенных Штатов* 505 U.S. 144 (1992) [38]. Конгресс попытался возложить на штат дополнительные обязанности в сфере контроля за хранением радиоактивных отходов. Соответствующие нормы федеральных актов были признаны частично неконституционными.

Наиболее проблемные для России направления в сфере финансирования социальных расходов также актуальны и для значительной части других федераций. Так, лекарственное обеспечение населения отнесено к числу предметов совместного ведения в Австралии, Бразилии и Испании, Мексике, США. При этом федеральный уровень в лучшем случае субсидирует региональные расходы по данному направлению – субвенций на исполнение данного полномочия нет. В то же время,

стоит отметить, что Испания, не будучи федеральным государством официально, с точки зрения финансового регулирования, имеет все признаки наличия бюджетного федерализма. Вопросы лекарственного обеспечения урегулированы, к примеру, Федеральным законом Бразилии Lei № 9.782 от 26.01.1999 (ст. 7, пар. 1).

Практически везде социальная поддержка возложена на региональные и местные бюджеты, тогда как из федерального бюджета программы социального обслуживания и социальной поддержки населения в лучшем случае субсидируются; школьное образование, в большинстве случаев финансируется регионами и органами местного самоуправления; при этом высшее – также, как правило, получает региональную поддержку, тогда как федеральный бюджет берет на себя лишь часть расходов на НИОКР и стипендии отдельным категориям студентов (США, Германия и пр.). При этом существенным межстрановым различием является степень детализации федеральных требований, установленным по отношению к порядку реализации полномочий, относящихся к совместной компетенции, или же – к компетенции регионального уровня. Так, в США регионы и органы местного самоуправления обладают существенно большей свободой в вопросах о порядке реализации полномочий, относящихся к данным группам, нежели в России, а также в Бразилии, Германии, Швейцарии Испании и ряде других стран, где роль федеральных стандартов в социальной сфере существенно выше. В Испании на основании ст. 15 Закона Испании о финансировании автономных сообществ (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas [25]) на регионы (автономные сообщества) возложена обязанность по соблюдению минимальных социальных стандартов в области социального обслуживания, образования и здравоохранения. Исполнение указанной обязанности из «федерального» бюджета не компенсируется, однако, в сравнении с Российской Федерацией, где также сильна роль федеральных стандартов, испанские регионы обладают существенно более высоким уровнем фискальной самостоятельности (включая расширенный, по сравнению с российским перечень региональных налоговых доходов, а также - право вводить собственные, не предусмотренные «федеральным» законодательством налоги (ст. 6, 8 и 9), и право устанавливать «надбавки» к общефедеральным государственным налогам (ст. 12)).

Помимо этого, в Испании, как и в России, предпринимаются меры по выравниванию бюджетной обеспеченности. Это делается через систему специально

создаваемых фондов (ст. 13). Также в 2009 г. была проведена налоговая реформа, которая позволила увеличить долю собственных налоговых поступлений, поступающих в региональные бюджеты. Отмеченное – существенно отличие от России, где попытки решить проблему необеспеченности расходных обязательств регионального уровня преимущественно сводятся к изменениям системы целевых трансфертов из вышестоящего бюджета. В испанском варианте реформа позволила обеспечить большую самостоятельность регионов в бюджетной сфере, а в российском – более высокий уровень ответственности получателей финансовой поддержки за результаты оказания социальных услуг.

На основе описанных примеров из практики разных стран можно заключить, что проблема делегирования полномочий публичных образований вышестоящего уровня нижестоящим публичным образованиям без предоставления полной компенсации понесенных ими расходов актуальна для большинства из них. Кроме того, даже в крупнейших и экономически успешных федерациях в области межбюджетных отношений сохраняются недостатки, которые говорят о том, что попытки решить проблему мандатов за счет повышения уровня финансовой самостоятельности публичных образований регионального и местного уровня, сопряжены с серьезными рисками. Во-первых, попытки формализовать процедуру получения согласия регионов (практика заключения специализированных соглашений) влекут риск формирования/усиления бюджетной асимметрии – ситуации, когда различные регионы (муниципальные образования), относящиеся к одному уровню бюджетной системы, обладают различным объемом полномочий. Во-вторых, предоставление публичным образованиям нижестоящего уровня большей самостоятельности по вопросу о порядке и формах оказания услуг, относящихся к их исключительной компетенции, влечет риск размывания единой системы минимальных социальных стандартов. Опыт США наглядно показывает, что предоставление регионам широких возможностей по самостоятельному формированию образовательной, медицинской и социальной политики приводит к тому, что регионы и муниципальные образования с высоким процентом малоимущего населения первыми отказываются от участия в социальных программах, иницируемых федеральным уровнем. Примером тому служит отказ ряда южных штатов от предоставления малоимущим расширенной медицинской страховки Medicaid (даже расширенная страховка в США охватывает лишь часть базовых

медицинских услуг), дискриминационный характер финансирования школ (чем беднее муниципалитет, тем хуже услуги среднего образования: жесткого мандата в виде аналога ФГОСов нет, и муниципалитет может экономить на образовании законным образом, избегая лишних заимствований и отказа от приоритетных проектов в иных отраслях); и даже попытки ряда штатов уклониться от участия в федеральных мероприятиях по контролю за психически больными и ранее судимыми лицами, приобретающими оружие.

Общий вывод по результатам анализа зарубежного опыта сводится к тому, что основную проблему представляют не сами мандаты (по изложенным выше причинам они даже необходимы), и даже не проблема недостаточной политической самостоятельности регионов в определении приоритетов расходной политики (в социальной сфере интересы населения, нуждающегося в получении минимального набора услуг, важнее), а риск несбалансированности бюджетов регионального и местного уровня, выражающийся в наличии вертикального бюджетного дисбаланса – ситуации, когда общий объем расходных обязательств публичных образований нижестоящего уровня начинает превышать объем имеющихся в их распоряжении доходных поступлений. К сожалению, на основании данных, имеющихся в открытых источниках, долю региональных и местных расходов, непосредственно приходящихся на исполнение «мандатов» в большинстве стран с федеративным устройством, определить затруднительно. По некоторым странам есть данные об общем объеме доходов и расходов, приходящихся на долю каждого из уровней бюджетной системы, однако для анализа проблемы мандатов этого совершенно недостаточно, поскольку в составе расходов субфедерального уровня есть как мандаты, так и собственные расходные обязательства регионов. В связи с отмеченным недостатком информации точно ответить на вопрос о том, в какой степени имеющиеся мандаты влияют на сбалансированность субфедеральных бюджетов в различных странах нельзя. Тем не менее, в целом ряде источников ([39] [40] [41] [42] [43] [44] [45]) упоминается о мерах, предпринимавшихся в 2000-х гг. правительствами различных федеративных государств, направленных на преодоление вертикального бюджетного дисбаланса. В частности, соответствующие реформы были проведены в Бразилии, Австралии, и Испании, а также Бельгии, Норвегии и Италии, и Великобритании в целом они сводились к увеличению доли налогов, поступающих в пользу региональных бюджетов (т.е. была предпринята попытка смягчить проблему за счет расширения

доходной базы регионов), а также систематизации федеральных трансфертов (возможности по их прямому увеличению во всех государствах, включая наиболее развитые, были ограничены кризисными явлениями 2008-2009 гг.). Отдельные примеры целенаправленного сокращения социальных обязательств в целях бюджетной оптимизации также имеются, однако они, скорее, свидетельствуют об усилении вертикального дисбаланса, чем о попытках устранить его посредством смягчения мандатов: к примеру, в 2014 г. правительство Австралии радикально сократило субсидии на финансирование школ и больниц, мотивируя это тем, что администрирование предоставляемых ими услуг входит в компетенцию штатов [46] [45].

Заключение

В работе проведен сравнительный анализ систем разграничения полномочий между уровнями публичной власти в отношении отдельных мандатов Российской Федерации и некоторых зарубежных странах (США, Германии, Швейцарии, Индии, Бразилии, Испании и др.). Исследование зарубежной практики разграничения полномочий между уровнями публичной власти, показывает, что российский опыт, в целом, соответствует практике, сложившейся в зарубежных странах с федеративным устройством (ориентированных на модель централизованного федерализма). Перечень базовых полномочий федерального уровня в большинстве таких стран преимущественно совпадает. В число подобных полномочий включены, в первую очередь, полномочия, связанные с обеспечением обороноспособности, осуществлением внешней политики и торговли, а также судопроизводством и иные подобные полномочия. Тогда как полномочия по обеспечению правопорядка, а также предоставлению услуг в социальной сфере, включая образование, здравоохранение, культуру и социальное обслуживание, реализуются публичными образованиями различного уровня совместно.

В то же время, в части предметов исключительного ведения федерального уровня определенную специфику имеют США. К примеру, расходы на оборону осуществляются не только из федерального бюджета. Регионы также вправе своими актами определять объем ассигнований из бюджета штата на отдельные цели в области обороны. Причина такого подхода – наличие развитой системы гражданской обороны на уровне штатов, сочетающееся с разрешением на хранение и ношение оружия и практикой функционирования системы резервистов. К числу предметов совместного ведения отнесено и финансирование национальной гвардии США (национальная гвардия представляет собой вооруженные формирования на территории штатов). НИОКР в оборонной сфере финансируются преимущественно на грантовой основе (учреждениями, создаваемыми при силовых ведомствах на федеральном уровне, и также могут финансироваться и из региональных бюджетов, поскольку такие НИОКР вправе осуществлять не только федеральные исследовательские учреждения). В связи с этим отдельные направления расходов региональных бюджетов вполне могут быть связаны с оборонной тематикой. Австралия также имеет региональные подразделения гражданской обороны,

осуществляющие защиту от чрезвычайных ситуаций и координацию деятельности волонтеров (в сравнении с российским опытом – аналог подразделений МЧС и НКО, субсидируемых из бюджета МЧС).

Вопрос о полномочиях, относящихся к предмету совместного ведения федерации и регионов, а также полномочиях, относящихся к исключительной компетенции регионов, напротив, регулируется по-разному в изученных странах. Как следствие, затруднительно выделить какие-либо общие подходы, позволяющие произвести сопоставление зарубежной и российской практик. В частности, вопросы, связанные с подобным сопоставлением, осложняются тем фактом, что разграничение отраслевых полномочий, включая полномочия в социальной сфере, не всегда осуществляется с достаточной степенью определенности. На конституционном уровне основы разграничения предметов ведения между уровнями бюджетной системы заложены лишь в странах, правовая система которых основывается на традициях континентального права. В их числе – Швейцария, Бразилия, Мексика, Германия. Такие страны, как Испания, сочетающие элементы унитарной организации государственно-территориального устройства с принципами бюджетного федерализма, предполагающими высокую степень самостоятельности регионов в вопросах определения расходных приоритетов, в значительной степени регулируют вопрос о распределении полномочий между уровнями власти на уровне законов.

Однако страны, чьи правовые системы организованы на принципах общего права (предполагающих преобладание в законодательстве норм-принципов, дополняемых судебными прецедентами), не включают в свой Основной закон (Конституцию), равно как и отраслевые федеральные законы, четких перечней полномочий, относящихся к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов, а также исключительных полномочий регионального и местного уровней. В числе федераций с недостаточно четким распределением предметов ведения между уровнями власти США, Канада и Австралия. Эта же группа стран характеризуется относительно высокой степенью децентрализации полномочий, т.е. принадлежит к числу стран, использующих модель «конкурентного» федерализма [47].

При этом общим для тех и других типов федераций является отказ от четкого определения муниципальных полномочий на конституционном уровне, равно как и на уровне федеральных законов. В большинстве случаев вопрос о разграничении

полномочий между регионом и муниципальными образованиями решается на уровне законодательства субъектов федерации.

Таким образом, по данному вопросу практика Российской Федерации, регламентирующей вопрос о полномочиях местного самоуправления на федеральном уровне, является, скорее исключением, из общего правила. Следует отметить, что данное исключение носит вынужденный характер и обусловлено особенностями становления местного самоуправления в России – в период СССР его фактически не существовало, после формирования современной российской государственности местное самоуправление было создано по инициативе «сверху», тогда как в других крупных федерациях оно формировалось естественным путем за счет инициативы местных сообществ. До настоящего времени степень самостоятельности местного самоуправления в России остается низкой – в частности, сохраняется высокий уровень межмуниципального неравенства, ставящих большинство муниципальных образований в полную зависимость от трансфертов из бюджета субъекта Федерации; к числу «собственных» налогов местного уровня относятся наименее доходные налоговые источники (земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор – ст. 15 НК РФ), основные элементы налогообложения которых определяются на федеральном уровне (ст. 12 НК РФ), и не обеспечивающие финансирования полномочий, относящихся к компетенции местного самоуправления. В результате федерация вынуждена стимулировать развития местного самоуправления, в том числе, посредством законодательного определения полномочий муниципальных властей на федеральном уровне.

Серьезное влияние на разграничение полномочий могут оказывать и совместные программы, реализуемые с использованием федеральных субсидий, соглашения, заключаемые как между федерацией и регионами, так и «горизонтальные» соглашения межрегионального характера (практика их заключения развита в Германии, Швейцарии), и даже судебные решения, имеющие прецедентный характер (США, Австралия, Канада).

Тем не менее, отдельные общие черты у систем разграничения полномочий между различными уровнями бюджетной системы все же имеются. Они характерны как для зарубежных, так и для российской системы межбюджетных отношений. В первую очередь, это касается полномочий в социальной сфере:

- практически везде социальное обслуживание, а также школьное образование, отнесены к региональному и местному уровню;
- высшее образование (в той степени, в какой оно в принципе получает государственную поддержку – в различных странах практика по этому вопросу различна) – преимущественно к федеральному уровню, однако регионы также могут создавать и финансировать высшие образовательные учреждения;
- здравоохранение, как правило, регулируется федеральным уровнем, а финансируется совместно;
- в сфере культуры – крупнейшие учреждения культуры (музеи, библиотеки, национальные театры) получают постоянные субсидии из федерального бюджета, тогда как из региональных – финансируются наиболее значимые региональные учреждения культуры, а также из бюджетов всех уровней на грантовой основе финансируются проекты, реализуемые лицами, относящимися как к бюджетному, так и к частному сектору [48] [49].

По результатам сравнительного анализа российского и зарубежного опыта разграничения полномочий между уровнями публичной власти можно также заключить, что практически во всех странах, имеющих федеративное устройство, распространена практика делегирования отдельных «федеральных» полномочий субъектам федерации. В то же время, к общим проблемам, выявленным в развитых и развивающихся федеративных государствах (США, Германии, Индии, Швейцарии и пр.), относится проблема наличия федеральных и региональных мандатов, наибольшее число которых сконцентрировано в социальной сфере, а также наличия практики делегирования полномочий публичных образований вышестоящего уровня нижестоящим публичным образованиям без предоставления полной компенсации понесенных ими расходов. Следствием данной проблемы является риск несбалансированности бюджетов регионального и местного уровня, выражающийся в наличии вертикального бюджетного дисбаланса.

Список использованных источников

1. America's Health Insurance Plans (HIAA), p. 232.
2. Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2017 (Report). United States Census Bureau, Population Division. 2017-12-01.
3. Gottlieb J.D., Shepard M. «Evidence on the Value of Medicaid». 2017.
4. Terhune C. «Private Medicaid Plans Receive Billions In Tax Dollars, With Little Oversight». NPR. – 2018.
5. United States Code. The Public Health And Welfare. [Электронный ресурс]. URL: <http://uscode.house.gov/> (дата обращения: 10.10.2018).
6. National Institutes of Health (NIH). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nih.gov/> (дата обращения: 13.10.2018).
7. Федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС). [Электронный ресурс]. URL: <https://fgos.ru/> (дата обращения: 15.10.2018).
8. The Federal Role in Education. U.S. Department of Education; overview 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>. (дата обращения: 20.10.2018).
9. Grants Overview. U.S. Department of Education. [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.ed.gov/fund/grants-apply.html?src=pn> (дата обращения: 20.10.2018).
10. Higher Education Act, Pub. L. 89–329.
11. Кодекс США. [Электронный ресурс]. URL: <http://uscode.house.gov/>; <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title42/chapter7&edition=prelim> (дата обращения: 22.09.2018).
12. Reports, Facts and Figures / Press Office, Social Security Administration. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ssa.gov/news/press/factsheets/basicfact-alt.pdf> (дата обращения: 22.09.2018).
13. WIC at a Glance / USDA Food and Nutrition Service: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fns.usda.gov/wic/about-wic-wic-glance> (дата обращения: 26.09.2018).
14. Конституция Германии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>; <https://worldconstitutions.ru/?p=155&attempt=1> (дата обращения: 30.09.2018).
15. Gesundheitsstrukturgesetz. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gsg/index.html> (дата обращения: 1.10.2018).

16. Социальный кодекс Германии (Sozialgesetzbuch (SGB)). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/> (дата обращения: 2.10.2018).
17. Официальный сайт Федерального министерства семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, (BMFSFJ)). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bmfsfj.de/> (дата обращения: 4.10.2018).
18. URL: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html> (дата обращения: 6.10.2018).
19. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei № 9.394/1996. [Электронный ресурс]. URL: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html> (дата обращения: 10.10.218).
20. Федеральный закон о национальной системе здравоохранения Бразилии (Lei № 9.782 от 26.01.1999). [Электронный ресурс]. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm (дата обращения: 13.10.2018).
21. Официальный сайт Министерства здравоохранения Бразилии. [Электронный ресурс]. URL: <http://portalms.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude> (дата обращения: 13.10.2018).
22. Официальный сайт Фонда по выплате пособий по нетрудоспособности (FGTS). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.caixa.gov.br/atendimento/aplicativos/fgts/Paginas/default.aspx> (дата обращения: 15.10.2018).
23. Официальный сайт Федерального сберегательного банка Бразилии (Caixa Econômica Federal (CEF)). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx> (дата обращения: 16.10.2018).
24. Dr. Nils Otter. Issues in Fiscal Need Equalization in Germany//Copenhagen Seminar on Expenditure Needs – Copenhagen, September 13th-14th, 2007. [Электронный ресурс]. URL: <http://english.sim.dk/media/14345/nils-otter.pdf> (дата обращения: 19.10.2018).
25. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. [Электронный ресурс]. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-1980.html (дата обращения: 22.10.2018).

26. Katz E. United States of America. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/USAg2.pdf> (дата обращения: 26.10.2018).
27. Platt T. (2006). «The Prison Fix». Social Justice.
28. Petrella C. «Consequences of California's Realignment Initiative», Prison Legal News, No. 25 (6). ISSN 1075-7678, June 2014.
29. Owen B., Mobley A. «Realignment in California: Policy and Research Implications». 2010.
30. Egelko B. «Court rejects Brown on prison crowding». 2013.
31. Egelko B. «State to miss court target on prison cuts». 2013.
32. Конституция Индии. [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=28> (дата обращения: 29.10.2018).
33. Thiess B. The finances of the German states // Economic Research, 2005. [Электронный ресурс]. URL: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/2099/n32-buettner-en.pdf> (дата обращения: 2.11.2018).
34. Krause M., Büttner T. «Does Fiscal Equalization Lead to Higher Tax Rates? Empirical Evidence from Germany» Annual Conference 2017 (Vienna): Alternative Structures for Money and Banking 168214, Verein für Socialpolitik / German Economic Association.
35. German finances: Federal level masks importance of Länder // Deutsche Bank Research. May 27, 2011. [Электронный ресурс]. URL: https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000461108/German_finances%3A_Federal_level_masks_importance_of.PDF (дата обращения: 30.10.2018).
36. Решение Конституционного суда Германии от 07.09.2010 г. № 2 BvF 1/09. [Электронный ресурс]. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/09/fs20100907_2bvf000109.html (дата обращения: 30.10.2018).
37. Решение Конституционного суда Испании STC 90/1992. [Электронный ресурс]. URL: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de/Resolucion/Show/1977> (дата обращения: 1.11.2018).

38. Решение Верховного суда США в деле Нью-Йорк против Соединенных Штатов 505 U.S. 144 (1992). [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/144/> (дата обращения: 2.11.2018).
39. Aldasoro I., Seiferling M. Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt / IMF Working Paper. 2014 International Monetary Fund. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14209.pdf> (дата обращения: 24.10.2018).
40. Karpowicz I. Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries/IMF Working Paper. 2012. International Monetary Fund. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1291.pdf> (дата обращения: 24.10.2018).
41. Union Financial Transfers Vertical and Horizontal Fiscal Imbalances in India. [Электронный ресурс]. URL: http://www.academia.edu/3083305/Union_Financial_Transfers_Vertical_and_Horizontal_Fiscal_Imbalances_in_India (дата обращения: 20.10.2018).
42. Politi R., Mattos E. Intergovernmental Transfers and Fiscal Equalization across Regions: A Standardized Analysis for Brazilian Municipalities // Working Paper. Rio de Janeiro, Brazil, September 11-14, 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iariw.org/papers/2013/PolitiPaper.pdf> (дата обращения: 10.09.2018).
43. Tax and devolution. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/tax-and-devolution> (дата обращения: 15.09.2018).
44. Tax devolution is welcome – but the system increasingly lacks coherence. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/tax-devolution-system-increasingly-lacks-coherence> (дата обращения: 16.09.2018).
45. Renewing federalism: what are the solutions to Vertical Fiscal Imbalance? [Электронный ресурс]. URL: <http://theconversation.com/renewing-federalism-what-are-the-solutions-to-vertical-fiscal-imbalance-31422> (дата обращения: 19.09.2018).
46. Row R., Duhs A. «Reducing Vertical Fiscal Imbalance in Australia: Is There a Need for State Personal Income Taxation?». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592698500057> (дата обращения: 3.09.2018).

47. Назаров В.С. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма. Дисс. ... на соиск. к.э.н. М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2007.
48. Музычук В.Ю. «Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты». — М.; СПб.: Нестор-История, 2013. – 280 с.
49. Klammer, A., Petrova L., Mignosa A. «Financing the Arts and Culture in the EU». Brussels, European Parliament. 2006. [Электронный ресурс]. URL: http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/Financing_the_Arts_and_Culture_in_the_EU.pdf и др. (Дата обращения: 25.09.2018).