

Рынок финансово-банковских услуг

Александр ДЛУГОПОЛЬСКИЙ

**ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗАРУБЕЖНЫХ МОДЕЛЕЙ
ФИСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ
ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ****Резюме**

Проанализированы основные концепции фискального федерализма, принципы и модели развития меж бюджетных отношений как в унитарных, так и в федеративных странах. Актуальность исследования обусловлена наличием в каждой стране нескольких административно-территориальных уровней, между которыми складываются специфические взаимоотношения в сфере перераспределения денежных средств (аналогично тому, что каждый региональный бюджет получает гранты или платит взносы в центральный бюджет). Предложены приоритетные направления по укреплению самостоятельности бюджетов субнациональных правительств с учетом современной зарубежной практики фискального федерализма и межбюджетных трансфертов.

© Александр Длугопольский, 2007.

Длугопольский Александр, канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Тернопольский национальный экономический университет, Украина.

Ключевые слова

Фискальный федерализм, межбюджетные трансферты, модели федерализма, теорема о децентрализации, гипотеза Тьебу, спиловер, «голововање ногами», «расходные мандаты», «эффект липучки».

Классификация по JEL: E10, E62.

Вступление

Целью статьи является выработка предложений по повышению эффективности функционирования системы межбюджетных трансфертов в Украине с учетом своеобразности политического строя нашей страны, который сочетает в себе черты как унитарного, так и федеративного государства (образованная в составе Украины АР Крым имеет собственную конституцию и законодательство). Актуальность проведенного исследования обусловлена тем, что характерной чертой современного государственного строя большинства стран мира является наличие некоторых административно-территориальных уровней: центрального правительства, которое отвечает за достижение определенных целей и решение определенного склада задач на уровне государства в целом и других уровней государственной власти, которые функционируют на региональном и муниципальном уровнях и обладают доходными полномочиями в пределах делегированных им законодательством затратных обязательств. Существование подобной институциональной структуры органов государственной власти и управления, независимо от политического строя страны (табл. 1), ведет к появлению соответствующей отрасли экономики общественного сектора, исследующего его вертикальную структуру, – фискального федерализма, предметом которой является нормативный и положительный анализ распределения функций между разными уровнями государственной власти, а также способы взаимодействия этих уровней между собой при помощи таких инструментов как меж бюджетные трансферты [1; 2: 592–594].

Истоки теории фискального федерализма восходят к концу 50-х гг. XX века и связаны с именами известных американских экономистов эконометрического направления В. Баумодем, К. Беллем, В. Оутсом. Особенно интенсивно поиски в этом направлении проводились в 70-ые – 80-ые гг. XX века (Д. Фридмен, З. Либенштейн, Р. Гилл, И. Гоц, Р. Масгрейв).

Таблица 1

Характерные черты политического строя стран мира *

Тип политического строя	Характеристика	Преимущества (+)	Недостатки (-)
Унитарное государство (Франция, Япония, Великобритания, Дания, Испания, Италия, Украина и другие)	Центральное правительство осуществляет эффективный контроль за реализацией всех государственных функций на территории страны (в случае наличия некоторых уровней государственного управления, они не могут действовать независимо от центра, имея ограниченную способность самостоятельно определять структуру своих расходов и доходов)	Возможность обеспечивать единство процесса государственного управления во всем государстве (одинаковые условия доступа предприятий и граждан к услугам государства, независимо от местонахождения)	Недостаточный учет локальных особенностей потребностей граждан и фирм относительно общественных благ, поскольку территориальные единицы лишены автономии, которая бы предоставляла им возможность реагировать на местные различия в структуре спроса
Федеративное государство (Австрия, Бразилия, Канада, США, Россия, Мексика, Швейцария, ОАЭ и другие)	Конституционно закрепленное распределение властных полномочий между федерацией и ее составными (центральными и региональными правительствами) таким образом, чтобы уберечь самостоятельность и властные полномочия каждой из них (основные политические решения принимаются в результате переговоров между центром конституантами государства, а поэтому происходит разделение ответственности за принятые решения)	Учет территориальных различий в структуре спроса и интересов разного рода меньшинств (национальных, религиозных и т. д.), повышение ответственности местной бюрократии перед жителями региона и снижение рисков, связанных с инновациями в секторе государственного управления	Дублирование деятельности государственных единиц и уменьшение уровня контролирования процессов в государстве («цена» федерализма), ассиметричное развитие федерации

Примечание. Сформулировано на основе [3: 7–10; 4: 3; 5: 388–389].

Приверженцы теории фискального федерализма исходят из того, что все национальное хозяйство является собой многоуровневую систему, где существует распределение функций управления между уровнями и юридическое подчинение их по вертикали. В связи с этим в центре исследований оказываются вопросы целесообразного количества уровней управления государственным сектором, оптимального распределения полномочий между ними, уровня наиболее эффективного финансирования социальных расходов, степени вмешательства центрального правительства в финансирование расходов местных органов власти, формы контроля за израсходованными ресурсами на всех уровнях управления экономикой.

Федерализм предусматривает тесную связь между индивидами, группами и государствами, что объединяет их в продолжительный, однако не вечный союз, с целью более быстрого достижения общей цели при условии сохранения соответствующей целостности всех сторон. Федерализм имеет дело с конституционной диффузией власти, поэтому при федеративном строе составные элементы вместе осуществляют формирование общей политики и управления, тогда как деятельность «коллективного» правительства проводится таким образом, чтобы сохранить их соответствующую целостность. В классическом понимании под фискальным (бюджетным) федерализмом понимают раздел функций налогообложения и осуществления расходов между уровнями государства [6: 599]. То есть, на наш взгляд, фискальный федерализм является практикой организации фискальных взаимоотношений внутри сектора государственного управления при условии, что в нем существует более одного уровня, что характерно как для унитарных, так и для федеративных государств. Например, сектор государственного управления во Франции насчитывает 6 уровней: национальный, регионы, провинции, департаменты, территории, коммуны; в Польше – 4: национальный, воеводства, повиты, гмины; в Украине – 4, каждый из которых характеризуется закреплением определенных налоговых и расходных полномочий: национальный; региональный (областной); города областного подчинения и сельские районы; города районного подчинения, села и поселки.

Ныне наиболее распространенным подходом к развитию теоретических моделей, к которым приближаются существующие системы публичных финансов, является подход Л. Седерстрема, выделяющий три типичные модели фискального федерализма [3: 13–14]:

1. Фрагментарная локалистическая модель, в основу которой заложены следующие принципы: лучше всего работает правительство, приближенное к гражданам; граждане имеют право голосовать за набор и объемы услуг местного правительства. В таких условиях государство предоставляет лишь национальные общественные блага, тогда как локальные общественные блага финансируются местными правительствами.

2. Централистическая модель, которая главную задачу государства видит в максимизации благосостояния нации, а субнациональные органы

власти являются агентами по выполнению этой задачи. Центр (принципал) создает стимулы при помощи грантов для субнациональных правительств, роль которых в предоставлении услуг незначительна, а участие в перераспределении – несущественно. Этот подход является традиционным для большинства концепций фискального федерализма, согласно которым основные полномочия субнациональных правительств относятся к сфере размещения, а не распределения.

3. Прагматическая кооперативная модель, которая является усредненным вариантом двух предыдущих, поскольку в определенной степени позволяет местным правительствам проводить политику перераспределения. Однако это создает проблему межрегиональной налоговой конкуренции, а поэтому фрагментированная локалистическая модель не может обеспечить оптимального перераспределения. Государство может осуществлять перераспределение несколькими путями: 1) самостоятельно, оставив субнациональным правительствам финансирование тех услуг, к которым при оплате можно применить принцип пользователя; 2) поддерживать акции перераспределения на местном уровне, предоставляя местным правительствам для этого средства из государственного бюджета (никто не может уклониться от участия в перераспределении).

Так, скандинавские страны (Норвегия, Финляндия, Швеция) взяли за основу прагматическую модель, пытаясь достичь вертикальной справедливости между людьми в одной коммуне и горизонтальной – в разных. Вертикальная справедливость обеспечивается налогообложением согласно принципу платежеспособности (местный налог на прибыль с граждан устанавливается по единой ставке с некоторыми исключениями), а горизонтальная – благодаря тому, что центральное правительство собирает национальный налог на прибыль с граждан по прогрессивной шкале. В Украине, как и в большинстве стран Восточной Европы и СНГ, межбюджетные отношения тяготеют к централистической модели, поскольку доля субнациональных правительств в расходах и доходах сектора государственного управления, несмотря на свой и так незначительный удельный вес, имеет тенденцию к сокращению [3, 80].

В большинстве стран Восточной Европы и СНГ существует «вертикальный дисбаланс» – разрыв между расходными полномочиями и доходами субнациональных правительств, что является основой для субсидирования субнациональных (местных) бюджетов за счет государственного (усиление внешней зависимости субнациональных правительств).

1. Характеристика основных моделей фискального федерализма

Между иерархическими уровнями государственного управления неизбежно возникают отношения по поводу закрепления за уровнями расходов и доходов. Р. Масгрейв сформулировал несколько основных принципов фискального федерализма [7]: 1) принцип соответствия (решение о производстве общественных благ должно приниматься теми гражданами, которые проживают на территории, где будут получать выгоду и собирать платежи для финансирования общественного блага); 2) принцип централизованного перераспределения (изменения в распределении зависят от центрального правительства, которое имеет необходимые рычаги для осуществления политики распределения); 3) принцип финансового выравнивания (при отсутствии адекватной политики индивидуального распределения центральное правительство должно обеспечивать определенную степень финансового выравнивания лучше и хуже обеспеченных субнациональных правительств); 4) принцип национальных желаемых благ (центральное правительство может стимулировать целевыми трансфертами предоставление определенных локальных общественных благ, поскольку их производство характеризуется пространственными внешними эффектами или они являются особо значимыми благами, с национальной точки зрения).

Традиционная теория фискального федерализма базируется на анализе распределения функциональных полномочий между уровнями государственной власти, а также анализе распределения фискальных инструментов между уровнями власти, необходимыми для выполнения таких полномочий [8]. Основным положением, вытекающим из этого анализа, является вывод о том, что на уровне центрального (национального) правительства должны быть сконцентрированы полномочия в сфере макроэкономического регулирования, а также полномочия относительно перераспределения дохода между индивидами в форме поддержки малообеспеченных слоев населения. Однако существует ряд общественных благ, с учетом которых достижение максимального уровня общественного благосостояния возможно лишь при их предоставлении на субнациональном уровне. Как отмечает в своих исследованиях Д. Рубинфелд [9; 10], масштаб прироста благосостояния от децентрализованного предоставления общественных благ имеет обратную зависимость от эластичности спроса на общественные блага по цене.

Американские теоретики фискального федерализма (В. Оутс, Р. Счвеб, Р. Гордон), осуществив анализ эффективной структуры распределения налоговых полномочий между различными уровнями государственной власти, пришли к выводу, что в процессе их распределения необходимо руководствоваться положением о том, что субнациональные органы власти должны воздерживаться от налогообложения экономических

единиц, которые обладают высокой степенью мобильности [11; 12]. Вместе с тем, в работах Р. Боудвея и М. Кина, утверждается, что в современном федеративном государстве процесс децентрализации сопровождается как выгодами, так и потерями, приобретающими три основных формы [13; 14]: 1) децентрализация полномочий ведет к межрегиональной дифференциации чистых фискальных выгод (*net fiscal benefits*) – разницы между объемом полученных выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем выплаченных налоговых взносов (такая дифференциация создает стимулы для перемещения в другие регионы фирм и индивидов, а также ведет к нарушению принципа горизонтальной справедливости); 2) высокий уровень децентрализации характеризуется наличием горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, с желанием субнациональных органов власти достичь собственных целей за счет других регионов (например, недобросовестная налоговая конкуренция, экспорт налогового давления); 3) для федеративного государства характерны также и вертикальные фискальные внешние эффекты, заключающиеся в стремлении субнациональных органов власти к перемещению налоговой и расходной нагрузки на национальную власть.

Частично роль регулятора баланса выгод и потерь децентрализации играют конституционные и законодательные положения о размежевании компетенции между уровнями государственной власти. Однако важнейшая роль в достижении эффективного функционирования публичных финансов в федеративном государстве возложена на разнообразные фискальные инструменты (*fiscal arrangements*) [15]: 1) поддержка определенной вертикальной несбалансированности бюджетной системы посредством прямых указаний центра другим уровням сектора государственного управления по осуществлению отдельных затрат; 2) вертикальная и горизонтальная координация и гармонизация налогово-бюджетной политики между органами власти разных уровней; 3) межбюджетные трансферты, направленные на: компенсацию внешних эффектов, возникающих в виде перемещения выгод от деятельности органов власти одного административно-территориального образования в другие административно-территориальные образования; выравнивание доходов субнациональных бюджетов; устранение недостатков налоговой системы.

Для понимания особенностей и принципов фискального федерализма экономистами-теоретиками разработаны два основных подхода: нормативный и положительный.

Нормативная теория федерализма акцентирует внимание на проблеме оптимальной величины административно-территориальной единицы и особенностях учета предпочтений граждан в небольших обществах (базисная позиция организации федерализма). Для иллюстрации принципов нормативной модели федерализма допустимо, что определенная область состоит из двух агломераций *A* и *B* с количеством населения в каждой по 50000 жителей (вообще 100000 жителей), граждане которых имеют право

голоса на выборах. На обсуждение вынесено два проекта – X и Y. 55000 жителей высказываются за проект X и 45000 – за проект Y. Если обе агломерации консолидируются, то, в соответствии, с правилами большинства, преимущество получает проект X. Большинство голосов будут проигнорированы предпочтения почти половины населения (45000). При прочих равных условиях такие недостатки можно в некоторой степени сгладить путем проведения отдельного голосования по поводу этих проектов в каждой отдельной агломерации. В соответствии с распределением предпочтений, приведенных в табл. 2, в агломерации A за проект Y выскажется 30000 жителей, против – 20000, а в агломерации B – 35000 граждан за проект X, а 15000 – против. Следовательно, будут проигнорированы предпочтения лишь 35000 граждан (20000 + 15000), а не 45000.

Таблица 2.

Учет индивидуальных предпочтений при федеративной и централизованной системе управления [2: 595]

Жители	Проект	
	X	Y
Регион А	20000	30000
Регион В	35000	15000
Всего	55000	45000

С усилением однородности предпочтений в пределах данной агломерации понижается возможность игнорирования чьих бы то ни было преимуществ. При полной внутрирегиональной гомогенизации решения принимаются единогласно. В противном случае, если, несмотря на административно-территориальный раздел, в обеих агломерациях большинством голосов будет поддержан проект X, а не Y, то количество игнорирований предпочтений будет идентичным первому результату. Кроме того, федеративная система создает дополнительные условия для выявления и использования прогрессивного опыта. Если, например, проект X заключает предложения относительно введения прогрессивной школьной системы, а Y – консервативной, то при федеративной системе оба они будут экспериментальными. На основании опыта их апробации можно будет выявить, какая из школьных систем более эффективна, и разработать предложения по дальнейшему реформированию системы образования в целом. Таким образом, федерализм служит инструментом поиска институциональных новаций.

Руководствуясь такими суждениями, В. Оутс в 1972 г. сформулировал теорему децентрализации, согласно которой, если в изолированных территориальных образованиях существует возможность для предоставления общественного блага и его предельные расходы равны средним расходам его производства в каждом из образований, независимо от того, предоставляется оно централизовано или децентрализовано, то предоставление этого блага органами местного самоуправления в количестве, соответствующем реальному спросу, всегда будет более эффективным, чем его предоставление правительством в фиксированном объеме (на постоянном уровне) [8]. Ш. Бланкарт на основе этой теоремы формулирует следующий вывод относительно политического строя страны [2, 597]: финансово-политическая ответственность за формирование доходной и планирование расходной части бюджета должна ложиться, прежде всего, на местные органы власти, а не сверхрегиональное правительство или централизованное государство, поскольку именно таким образом происходит более полный учет потребностей граждан, проживающих в отдельных территориальных единицах. Теория В. Оутса базируется на идее, что каждая административно-территориальная единица финансирует свои расходы за счет собственных ресурсов: местные расходы финансируются на региональном уровне, а национальные – на общегосударственном (соблюдение принципа институциональной конгруэнтности¹).

Принцип институциональной конгруэнтности предусматривает соответствие между пользователями общественных благ, носителями политических и экономических решений и налогоплательщиками в пределах соответствующего административного уровня. Однако выгода от предоставленных в определенном обществе социальных благ, как правило, не ограничивается ее территориальными пределами. Следовательно, возникает так называемый эффект спilloвера (benefit spillovers), или пространственного внешнего эффекта – «перетекания» полезного эффекта или расходов общественной услуги за пределы юрисдикции территориальной единицы, деятельность которой стала источником перелива выгоды [3: 266].

Эффект спilloвера можно продемонстрировать на примере парка отдыха, который расположен в большом городе и финансируется за счет налоговых поступлений в его бюджет. Однако этот парк могут бесплатно посещать жители пригородных обществ (те, которые не несут расходов на предоставление этого общественного блага). В Германии, например, каждая федеральная земля содержит за свой счет университеты, в которых могут обучаться не только дети, проживавшие и посещавшие школу в данной земле, но и те, которые проживали и сдавали выпускные экзамены в школах, расположенных на территории других земель. Таким образом, выгода от общественного блага «обучения в университете» перетекает за пределы федеральной земли (табл. 3).

¹ Конгруэнтность (от лат. congruentia) – соответствие, согласованность.

Таблица 3.

Формы финансового регулирования в Германии [2: 605]

Форма финансового регулирования	Финансовое регулирование	
	горизонтальное	вертикальное
Финансовое регулирование, развитие на долевом участии или имеющее целевой характер	Плата за одного студента, которая вносится одним кантоном другому	Субсидии бюджета земли бюджетам общества, например, за предоставление услуг не проживающим в этом обществе
Свободная форма финансового регулирования	Платежи между федеральными землями	Субсидии из бюджета федерации федеральным землям

Положительная теория федерализма ищет механизмы взаимодействия административно-территориальных единиц при наличии альтернативных рамочных условий. Если федерализм не существует спонтанно и административно-территориальные единицы не действуют по своему усмотрению, то существует своеобразная «невидимая рука», которая осуществляет эффективное распределение функций между разными уровнями управления. Такой вывод был сделан в 50-е гг. XX века американским экономистом Ч. Тьебу.

В своей модели Ч. Тьебу рассматривал лишь те блага, которые являются общественными на локальном уровне (они могут использоваться только жителями определенного региона, а значит, при их потреблении действует принцип исключения в межобщинном пространстве). Вследствие этого между обществами возникает конкуренция, поскольку каждая административно-территориальная единица будет стремиться предложить наиболее желаемый (ожидаемый) гражданами комплекс благ. Это обуславливает проявление эффекта «голосования ногами» – перемены места проживания граждан, которые путем миграции способны подобрать наиболее эффективный для себя набор локальных общественных благ и их «цен» – местных налогов. Миграционный механизм Ч. Тьебу выступает как дополнительный аргумент в пользу децентрализации компетенций в модели В. Оутса.

Модель Ч. Тьебу была разработана в 1956 г. [16: 416–424]. Ученый в своем исследовании подчеркивал возможность миграции между муниципалитетами. Если количество муниципалитетов является достаточно большим, то предоставление общественных благ на локальном уровне становится подобным конкурентному рынку частных благ. Конкуренция между муниципалитетами отражается в комбинациях общественных благ и нало-

гов. Гипотезу Тьебу можно сформулировать таким образом: при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшению, поскольку создает предпосылки для адекватного выявления преимуществ, касающихся локальных общественных благ и наиболее полной реализации этих преимуществ. В идеальном случае механизм, описанный Ч. Тьебу, работал бы подобно рыночному механизму, который обеспечивает достижение Парето-оптимальных состояний.

Исходящую позицию модели Тьебу формируют такие предположения:

1) все индивиды, максимизирующие собственную выгоду, имеют идентичные предпочтения, одинаковые доходы и потребляют одни и те же общественные блага;

2) общества рассматриваются как предприятия, деятельность которых направлена на максимизацию прибыли (эквивалентный налог – сбор, который взимается за пользование локальными общественными благами и зависит от места проживания индивидов);

3) общественное благо могут потреблять только жители данной административно-территориальной единицы – налогоплательщики (соблюдается принцип межобщинного исключения, который в пределах отдельного общества не действует);

4) граждане не несут затрат, связанных с переездами, и выбирают место проживания, исключительно исходя из суждений оптимальности соотношения комплекса общественных благ и уровня налогообложения;

5) не существует никаких затрат, связанных со вступлением на рынок и выходом из него (основание и ликвидация обществ, которые уже существуют, не порождая никаких затрат, и осуществляются без особых ограничений).

Оптимизация процесса предоставления общественных благ при такой рестриктивной модели Ч. Тьебу является вполне возможной, однако при ослаблении исходящих предположений гипотезы могут изменяться результаты моделирования (табл. 4).

После ослабления основных предположений модели Ч. Тьебу можно сделать вывод, что даже в условиях децентрализованного федерального строя существуют мощные силы, направленные на увеличение количества федеральных уровней. Однако монополизм, возникающий на высших федеральных уровнях, побуждает граждан закрепить в конституции правила, обуславливающие установление субординационных связей между органами государственного управления различных уровней.

Таблица 4

Результаты послабления предположений в модели Ч. Тьебу [17]

Предположения	Результат
Ослабление предположения 1	Если индивиды имеют разные предпочтения и разные доходы, то общества-конкуренты увеличат ассортимент общественных благ. Мигрируя, индивиды будут пытаться найти общество, которое наиболее полно удовлетворяет их спрос на общественные блага. Более бедные слои населения поселяться в обществах, которые предлагают менее совершенный комплекс благ, а богатые – там, где существуют наилучшие блага. Таким образом, наряду с обществами, где существуют средние школы, поликлиники и службы социальной помощи, будут существовать общества с высшими учебными заведениями, театрами, концертными залами и фитнес-центрами (сегрегация в обществах бедного и богатого населения).
Ослабление предположения 2	Общества могут предоставлять широкий спектр общественных благ при условии их раздельности. Если функции затрат для различных видов услуг очень отличаются, то возникнут преимущества специализации. Отсюда, обществам целесообразно основать региональные образования (например, земли). Появление региональных образований оставляет за гражданами право свободного выбора места проживания.
Ослабление предположения 3	Если принцип исключения в межобщинном пространстве действует не в полной мере, то возникает эффект спilloвера. Приезжие граждане, которые не платят налоги в бюджет общества, так или иначе потребляют ее общественные блага. Поэтому равновесие не будет Парето-оптимальным. Спорной является возможность вступления обществ в переговоры между собой по поводу устранения эффекта перетекания выгоды, поскольку величина затрат на переговоры очень высока.
Ослабление предположения 4	Затраты мобильности граждан ослабляют конкуренцию между субнациональными правительствами. У местных органов самоуправления возникают возможности для монопольных действий. Уровень налогообложения при максимизации прибыли будет выше предельных затрат изменения места проживания, а количество общественных благ – далеким от оптимального. Как правило, миграционный механизм в модели Ч. Тьебу срабатывает лишь на малых расстояниях. На федеральном уровне миграционные затраты настолько высоки, что это почти не влияет на уровень конкуренции между отдельными регионами.

Предположения	Результат
Ослабление предположения 5	Услуги, которые предоставляются обществами, носят характер инфраструктурных – специфические инвестиции, осуществленные ими, необратимы. Следовательно, вступление на рынок и выход из него требуют значительных затрат, а конкуренция между этими обществами является несовершенной. В случае возникновения разрушительной конкурентной борьбы между отдельными монополистами определенное преимущество получают органы власти высших уровней, поскольку они имеют большее пространство для монопольных действий. При заданных затратах вступления и выхода из рынка и ограниченной мобильности граждан монополизация рынка достаточно высока. Наконец, эти процессы приведут не только к субоптимальному предоставлению общественных благ, но и к чрезмерной централизации компетенций.

Понятно, что на практике существует немало факторов, которые удерживают проявление описанной модели Ч. Тьебу. Во-первых, перемена места проживания связана с расходами (денежные затраты на переезд, возможная потеря заработка, убыток для благосостояния, обусловленный потерей обычного окружения, круга общения, климатических условий). Во-вторых, затраты не всегда полностью перемещаются на тех, кто принимает решение о перемене места проживания (имеют место внешние эффекты, не способствующие повышению аллокационной эффективности: отъезд или приезд большого количества жителей может значительно изменить уровень расходов, приходящихся на других лиц, проживающих в населенном пункте). В-третьих, локализация выгод от общественного блага почти никогда не бывает абсолютной, что также обуславливает появление экстерналий (улучшение охраны общественного порядка в отдельном населенном пункте в определенной степени влияет на ситуацию во всем регионе). В-четвертых, индивиды не имеют достаточной информации, необходимой для принятия оптимальных решений. В-пятых, количество потенциальных мест проживания для индивидов не является безграничным, следовательно параметры развития государственного сектора вряд ли смогут дифференцироваться настолько же широко, как потребительские преимущества. В-шестых, привести административно-территориальное распределение и бюджетные полномочия в полное соответствие с экономически оптимальными условиями производства локальных общественных благ является сложной задачей как в силу исторических и политических причин, так и в силу разнообразия самих этих благ, выгоды от которых распространяются в неодинаковых границах.

Следовательно, дискуссионность положений гипотезы Ч. Тьебу обусловила появление ряда эмпирических исследований этой теории, среди которых выделяются работы В. Оутса, Р. Шваба, М. Эдела, Е. Склара, Б. Гамильтона, К. Коллмена, Дж. Миллера и С. Пейджа. Так, В. Оутс и Р. Шваб обнаруживают связь между стоимостью недвижимости, местными налогами на недвижимость и расходами [18]. Ученые строят свою модель конкуренции, основанную на неоклассическом подходе, для исследования того, каким образом местные органы власти привлекают новый капитал в муниципалитеты, используя налоговую ставку и качество местной инфраструктуры. Вывод, который они делают на основе своих эконометрических исследований, касается факта, что муниципалитеты часто вынуждены повышать налоги на капитал, если им не удастся финансировать общественные блага при помощи неискажающих налогов. Модель Оутса-Шваба утверждает, что при однородности преимуществ граждан и голосовании по правилу простого большинства выбор муниципалитета является оптимальным (налог на капитал равен нулю, а граничные расходы улучшения инфраструктуры равны граничному согласию платить). Когда муниципалитеты неоднородны и ставка налога на капитал положительна, возникают искажения в решениях субнациональных правительств. Существуют три источника искажения в процессе принятия решений [19; 20]: отсутствие доступа к эффективным налоговым инструментам; отклонение от воли электората; неоднородность агентов в пределах муниципалитета.

М. Эдел, Э. Склар и Б. Гамильтон считают, что местные налоги можно рассматривать как цену, которую агенты выплачивают за местные общественные блага. Соответственно, цена жилища как стоимость обложенного налогом товара не связана с доходами и расходами [21; 22]. К. Коллмен, Дж. Миллер и С. Пейдж рассматривают проблему «сортировки» в модели Тьебу [23]. Их исследования демонстрируют, что политические институты отличаются своей способностью эффективно «сортировать» граждан (преимущественно, по уровню благосостояния).

2. Особенности применения межбюджетных трансфертов при реализации концепции фискального федерализма

Необходимость применения межбюджетных трансфертов при реализации концепции фискального федерализма вытекает из того, что в публичных финансах, при данном распределении налогов и функций между уровнями государства, возникают вертикальный и горизонтальный дисбалансы, которые могут быть преодолены лишь передачей средств из государственного бюджета в бюджеты более низкого уровня.

Трансферты (от лат. *transferre* – переносить, передавать) характеризуют процесс передачи имущественных ценностей между экономическими субъектами на безвозвратной и бесплатной основе. Безвозвратность трансферта предусматривает необязательность его возвращения (продавец трансферта теряет право собственности на средства, однако он получает неденежные выгоды, связанные с определенным поведением получателя трансферта). Бесплатность трансферта означает, что за пользование полученными средствами не взимается плата. Особенностью трансфертов является также то, что сами по себе они могут не обозначать непосредственного изменения в общественном благосостоянии, поскольку средства просто передаются от одного экономического субъекта к другому, однако использование трансфертных средств получателями может этому способствовать.

Инструментами государственной политики в области межбюджетных трансфертов являются гранты (положительные трансферты) и взносы (отрицательные трансферты) [3: 25]. Доминирующим инструментом являются гранты, практикующиеся в любой стране с несколькими уровнями сектора государственного управления без исключения, а взносы являются инструментом, который чаще встречается в трансформационных экономиках. Грант – это финансовое вознаграждение (благотворительное), которое предоставляется учреждением-распорядителем гранта получателю с целью поддержки определенного вида деятельности [24; 25: 276; 26]. Разные исследователи выделяют различные виды грантов. Одной из широко распространенных является, в частности, классификация Е. Гремлича, приведенная в табл. 5.

В работах ряда зарубежных экономистов [29; 30; 31: 156–182; 32] отмечаются следующие причины, которые мотивируют использование государством межбюджетных грантов: потребность в коррекции внешних эффектов субцентральных общественных благ; невозможность местного управления иметь систему налогов, которая бы удовлетворяла всем тре-

бованиям теории и предоставляла правительствам достаточный объем финансовых ресурсов; различия в финансовом обеспечении между географическими районами, которые государство считает необходимым выравнять; стимулирование производства желаемых общественных благ; потребность обеспечения минимальных стандартов предоставления услуг; политические факторы (например, попытка путем финансовой помощи обеспечить лояльность региональной и местной элиты, ослабить центробежные тенденции в стране).

Классической классификацией межбюджетных трансфертов является разделение их на прямые и непрямые. Эти две категории межбюджетных трансфертов имеют разное функциональное предназначение: непрямые трансферты являются наиболее пригодным инструментом для осуществление вертикального финансового выравнивания, тогда как прямые чаще всего применяются как инструмент горизонтального выравнивания и средство стимулирования определенных расходов субнациональных правительств.

Таблица 5.

Типология межбюджетных грантов (по Э. Гремlichу)

Тип гранта	Характеристика
Грант-субсидия	Софинансирование центральным правительством всех расходов субнациональных органов власти на продуцирование общественных благ в пределах территориального образования в случае, если существует явное перемещение выгод (положительный внешний эффект)
Грант-дотация	Перераспределение дохода от высокообеспеченных территорий в низкообеспеченные регионы или отчисления некоторой части налоговых поступлений, взимание которых является более эффективным на национальном уровне, в субнациональные бюджеты (изменение объема доходов нижестоящих уровней власти)
Целевой грант	Наличие политических обязательств, в соответствии с которыми национальные органы власти должны обеспечивать минимальный (стандартный) уровень предоставления государственных услуг в стране независимо от того, из бюджета какого уровня финансируется производство соответствующего общественного блага (оказывает влияние как на относительные цены общественных благ для субнациональной власти, так и на уровень их доходов)

Примечание. Сформировано на основе [27: 19–239; 28: 373–377].

Прямые трансферты еще называют «официальными трансфертами», которые реализуются через широкий спектр инструментов, включающих так называемые «расходные мандаты» – прямые указания центра другими уровнями сектора государственного управления по осуществлению определенного вида расходов; стимулы к их выполнению (целевые трансферты в разных формах); бюджетное выравнивание при помощи прямых грантов; кредитные гарантии правительств высшего уровня правительствам более низкого уровня и т. д. Многообразие прямых межбюджетных трансфертов позволяет осуществлять их классификацию по большому набору признаков: по назначению средств, натуральной формой, направлением движения, характером ограничений на использование средств, механизмом изъятия трансфертов (табл. 6).

Непрямые трансферты, в отличие от прямых, характеризуются тем, что правительства определенного уровня не получают их непосредственно от правительств другого уровня (первым гарантируется лишь получение определенной доли от поступлений бюджета другого уровня сектора государственного управления). По своей натуральной форме непрямые межбюджетные трансферты делятся на реальные и денежные.

Непрямые реальные трансферты возникают тогда, когда одна единица государственного сектора реально выполняет обязательства за другую, которая несет за это ответственность, без полной компенсации расходов (например, выплата компенсаций транспортным организациям за предоставление льгот за проезд в городском транспорте, обязательное повышение зарплаты определенным категориям бюджетных работников). В экономической литературе это явление получило название «непрофинансированные затратные мандаты» – получатель межбюджетного трансферта воздерживается от непосредственного выполнения задачи, переводя его на другие субнациональные правительства, которые вследствие этого становятся подателями трансфертов (эти трансферты являются вынужденными, поскольку определяются национальным законодательством).

Непрямые денежные трансферты имеют место, если одна единица государственного сектора берет в пользу другой финансовые обязательства относительно третьей стороны (например, гарантии по кредитам) или предоставляет другой стороне права относительно получения поступлений, отказываясь от них полностью или частично (например, расщепленные налоги).

Можно выделить три базисных вида непрямых денежных бюджетных трансфертов:

1. Кредитные гарантии – поручительства, предоставляющиеся вышестоящим правительством за выполнение нижестоящим взятых на него обязательств (в случае невыполнения этих обязательств ответственность несет гарант).

Таблица 6.

Виды прямых трансфертов

Критерий	Вид прямого трансферта	Характеристика
1. Назначение средств	Общие	Ограничений на использование средств нет
	Целевые	Средства предназначены для конкретных целей
2. Материальная форма	Денежные	Правительство-податель должно иметь исключительное право распоряжаться государственными средствами, которые оно может предоставлять другим субъектам государственного сектора – правительствам низшего уровня (такие трансферты включаются в расходную часть его бюджета)
	Реальные	Бесплатная передача благ и услуг между административными единицами сектора государственного управления
3. Направление движения средств	Горизонтальные	Возникают между единицами одного уровня и предназначены для интернализации внешних эффектов предоставления общественных благ
	Вертикальные	Возникают между единицами разных уровней и предназначены как для выравнивания вертикального дисбаланса, так и горизонтального выравнивания
4. Характер ограничений на использование средств	Безусловные	Полное отсутствие ограничений (например, дотация выравнивания)
	Блоковые	Широкие ограничения на использование средств (например, на инвестиционные цели, местное развитие, образовательные программы)
	Категориальные	Узкие ограничения на использование средств (например, проектные гранты)
5. Механизм изъятия величины трансфертов	Полные (фиксированные по сумме)	Субнациональные правительства получают от других бюджетов фиксированные заранее суммы, которые покрывают их затраты на предоставление конкретного общественного блага
	Долевые (паевые, процентные)	Субнациональные правительства получают компенсацию лишь определенной части понесенных расходов, величина которой определяется законодательством

Примечание. Сформировано на основе [3: 39–44; 33; 34: 74].

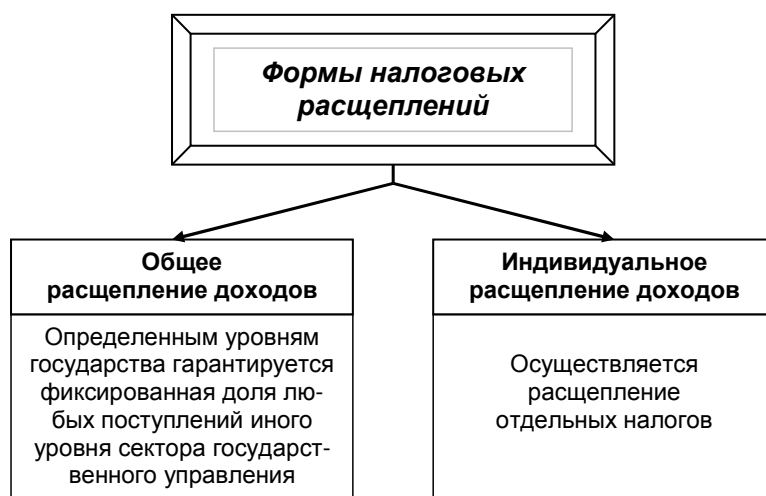
2. Раздел налоговой базы – предоставление права субнациональным уровням государства через механизм дополнительных налоговых ставок к национальным налогам получать доходы от этой доходной базы (граничная величина дополнительных ставок устанавливается законодательством, определение налоговой базы возлагается также на национальный уровень). При разделе налоговой базы субнациональные правительства имеют возможность использовать административные ресурсы правительств высшего уровня для получения доходов и этим экономить существенные расходы на администрирование налогом (оплата местного налога происходит одновременно с оплатой национального). Правительство на национальном уровне, осуществляя контроль за уплатой национального налога, автоматически контролирует дисциплину и аккуратность уплаты налогов в местные бюджеты. Этот вид непрямых трансфертов является достаточно гибким, поскольку предоставляет субнациональному правительству возможность определенного маневра в выборе ставок налогообложения. Наиболее пригодными видами государственных доходов, которые могут использоваться для раздела налоговой базы, являются налог на прибыль с граждан и налоги на потребление. Раздел налоговой базы может быть совершенным, когда все элементы ее определения одинаковы как для национального налога, так и для дополнительного субнационального, а всю административную работу берет на себя национальный уровень; так и несовершенным, когда определение базы может в некоторой степени отличаться (например, за счет местных исключений налоговой базы), а местные правительства принимают участие в администрировании налогом [3: 29].

В зарубежной практике встречается раздел налоговой базы как высшего уровня сектора государственного управления, так и низшего (местного). Так, в США местные налоги на продажу, как правило, привязаны к налоговой базе штатов, тогда как налоги штатов на имущество – к местной налоговой базе. Достаточно широко раздел налоговой базы практикуется в Скандинавских странах, где основным источником доходов местных правительств является местный налог на прибыль как дополнительная ставка к национальному налогу на прибыль от граждан.

3. Налоговые расщепления (общая финансовая поддержка) – передача средств от субцентрального правительства одного уровня к субцентральным правительствам других уровней через механизмы фиксации доли последних в определенных бюджетных поступлениях первых. Этот метод бюджетного регулирования характеризуется тем, что законодательный, административный и фискальный суверенитет относительно отдельных видов доходов государства находятся на том же уровне, который принимает решения по осуществлению налогового расщепления, а получатели налоговой доли имеют неограниченный суверенитет лишь относительно использования поступлений от паевых налогов (рис. 1).

Рисунок 1.

Формы, которые приобретают налоговые расщепления



Использование системы налоговых расщеплений означает, что определенный уровень государственного сектора получает неограниченный доступ к заранее установленной доле налоговых доходов другого (как правило, высшего) уровня. Применение налоговых расщеплений в регулировании вертикального и горизонтального фискальных дисбалансов Ч. Гетц обосновал следующими положениями [35: 13–28]: 1) эффективность (централизованный сбор поступлений от наиболее весомых национальных налогов, база которых характеризуется пространственной мобильностью объекта налогообложения, дает возможность уменьшить уклонения от оплаты налогов и избежать нежелательных экономических следствий, которые могут возникнуть при сборе этих налогов на другом уровне сектора государственного управления); 2) экономия (учитывая расходы, налоговые органы центрального правительства могут собирать их более полно и с меньшими административными затратами, нежели субнациональные правительства); 3) неспособность обеспечить покрытие расходов субцентральных правительств за счет их собственных налогов вследствие того, что доходный потенциал налогов, которые по всем критериям подходят к субцентральному, как правило, оказывается недостаточным; 4) перераспределение, поскольку уменьшается связь между имеющейся налоговой базой субцентральных правительств и их доходами.

На практике могут применяться три механизма субсидирования с использованием налоговых расщеплений как средства финансирования суб-

национальных бюджетов: 1) ограничение на расходование средств (имеет, преимущественно, минимальное применение); 2) формирование источников средств для субсидирования (контингента доходов бюджета, подлежащих расщеплению); 3) механизм распределения средств от налогового пула² – установленного законодательством перечня государственных налогов, доля поступлений от которых формирует фонд прямых трансфертов (табл. 7).

Распределение средств пула государственных доходов может осуществляться или в соответствии с принципом происхождения (налоги зачисляются в бюджеты в соответствии с тем, где локализуется налоговая база), или по принципу равенства (налоги распределяются пропорционально численности жителей территориального общества). В зависимости от оформления, налоговые расщепления по-разному влияют на финансовые результаты как субнациональных бюджетов, так и центрального бюджета страны.

Таблица 7.

Виды налоговых пулов

Критерий	Виды пулов	Характеристика
1. Полнота охвата доходов	Полный	Охватывает все или преобладающую часть доходов правительства определенного уровня государства (например, в Японии, Южной Корее, Венесуэле, Филиппинах, Колумбии расщепляются совокупные налоговые поступления государственного бюджета)
	Частичный	Охватывает лишь некоторые виды налогов
2. Способ фиксации нормативов отчислений	Постоянный	Фиксация нормативов отчислений от отдельных элементов налогового пула на продолжительный период (например, это практикуется в конституциях Германии, Колумбии, Бразилии)
	Переменный	Норматив расщеплений устанавливается лишь на несколько лет (например, это практикуется в Польше, Чехии, Армении, Грузии, Казахстане, России, Украине)

Примечание. Сформировано на основе [3: 10; 24].

² Пул (от англ. pool – общий котел) – форма соглашения, согласно которой общий фонд денежных средств распределяется между участниками по предварительно определенным пропорциям или квотам.

3. Эффективность межбюджетных трансфертов: международная практика и возможности ее использования в Украине

Масштабные исследования эффектов межправительственных трансфертов начались в начале 50-х гг. XX века в США, когда с помощью множественной регрессии предпринимались попытки выявить влияние различных факторов на расходы местных правительств. Однако первые попытки не были достаточно удачными, поскольку не опирались на теоретическую концепцию поведения субнациональных правительств.

В конце 60-х гг. XX века появились модели, опирающиеся на гипотезу максимизации функции полезности местного правительства, с помощью которых было определено, что разные типы грантов по-разному влияют на затраты – общие вызывают появление лишь эффекта дохода, тогда как целевые – эффекта замещения. Применение этих моделей дало возможность выявить так называемый «эффект липучки» (flypaper effect) – ситуацию, когда получение общего трансферта от правительства высшего уровня не ведет к соответствующему ожидаемому сокращению налоговой нагрузки на плательщиков налогов в бюджет субнационального правительства, пребывающих на территории его юрисдикции («деньги липнут в бюджет правительства в местах прикосновения») [36: 5–21]. Первоначально «эффект липучки» был обнаружен в таких федеративных странах, как США, Швейцария, однако исследования 1990-х годов показали, что он присутствует и в унитарных государствах (например, Дании, Финляндии, Украине) [37; 38].

Относительно объяснения этого эффекта было предложено несколько версий [39: 770]: избиратели не воспринимают фактической граничной цены государственных затрат в момент наличия не дополняющих субсидий (граничные расходы превышают средние, а избиратели более осведомлены о последних, нежели о первых; в краткосрочном периоде государственные чиновники имеют значительную свободу выбора относительно распоряжения выделенными бюджетами (если чиновники получают дополнительные фонды, избиратели не сразу узнают об этом, а даже если узнают, то у них нет средств вынудить бюрократов вернуть им деньги); федеральные чиновники владеют достаточной степенью свободы выбора, чтобы задерживать выдачу средств, если, по их мнению, федеральные фонды используются просто с целью замещения фондов штата.

Многочисленные эмпирические исследования показывают, что не всегда наблюдается соответствие между эффектами, получаемыми в результате роста дохода общества в виде получения гранта или увеличения

дохода каждого индивида (например, в результате предоставления налоговых льгот). Отсюда можно сделать вывод, что при получении гранта политики и чиновники часто не склонны принимать решения о сокращении налоговой нагрузки вопреки существующим моделям, основанным на предпосылках максимизации общественного благосостояния (табл. 8).

Таблица 8.

Модели поведения субнациональной власти получении гранта с учетом собственных приоритетов

Модели	Характеристика
Модель В. Нисканена	Несоответствие между результатами получения гранта и преимуществами избирателей объясняется несоответствием между функциями благосостояния, которые максимизируют избиратели и представители органов власти. Благосостояние чиновников определяется зарплатой, выгодами от занимаемой должности, репутации, объема властных полномочий (переменные, зависящие от размера бюджета учреждения). В этой модели органы власти ассоциируются с монополией, которая реализует собственные услуги избирателям или их представителям. Получение паушального гранта, позволяющего властям снизить уровень налогообложения и сократить размер собственного бюджета, стимулирует субнациональные органы власти действовать в этих условиях так, словно полученный грант был условным.
Модель Т. Ромера и Х. Розенталя	Модель предусматривает, что субнациональные органы власти максимизируют размер собственного бюджета, привлекая в процесс определения объема производства общественные и частные блага избирателей. Органы власти ежегодно самостоятельно устанавливают затраты собственного бюджета на определенном уровне, если избиратели не проголосовали за другой уровень расходов на референдуме. Однако референдум о замене расходов регионального бюджета созывается чиновниками лишь в том случае, если фактические расходы бюджета финансируются на уровне ниже оптимального для избирателей (референдум проводится лишь по поводу одобрения избирателями роста бюджетных расходов). Органы власти делают предложение по установлению нового уровня расходов, превышающего оптимальный, а избиратели одобряют его, поскольку такой уровень является единственным из вариантов, выносящихся на референдум. Возникновение «эффекта липучки» объясняется тем, что рост доходов изби-

Модели	Характеристика
	рателей ведет к решению о пересмотре уровня бюджетных расходов лишь в том случае, если оптимальный уровень потребления общественных благ, соответствующий этому увеличению, оказывается выше фактического. В результате, при получении любого гранта расходы субнационального бюджета возрастают на величину, которая либо равна сумме гранта, либо превышает ее.
Модель В. Оутса	Согласно этому подходу, субнациональные органы власти устанавливают объем расходов бюджета в соответствии с преимуществами медианного избирателя, однако не предоставляют избирателям всей полноты информации о состоянии государственных финансов в регионе. Если представить, что население региона выбирает уровень производства общественных благ на основании их налоговой цены (отношение налоговых обязательств к объему предоставления общественных благ в регионе), то в случае соответствия преимуществ населения и власти получение паушального гранта рассматривается региональной властью как общий рост дохода региона. Однако возможен и иной вариант, когда региональная власть предоставляет населению информацию о возможности производства общественных благ по новой (субсидированной) налоговой цене. При получении такой информации избиратели принимают решения о росте потребления общественных благ в зависимости от спроса на общественные блага по цене.
Модель Д. Брейка	В этой модели предусматривается, что избиратели субнационального образования одновременно являются избирателями для национальной власти, которая распределяет межбюджетные трансферты. Субнациональные органы власти, даже желая повысить уровень бюджетных расходов в случае роста индивидуальных доходов, могут остерегаться отрицательных эффектов, связанных со снижением суммы финансовой помощи. В таком случае рост собственных доходов избирателей не ведет к принятию решений по повышению расходов субнациональных бюджетов, однако эквивалентный прирост объема грантов в большей степени направляется на рост уровня бюджетных расходов.
Модель Д. Кинга	В модель вводятся дополнительные предпосылки относительно целевой функции медианного избирателя: его задачей является максимизация собственной полезности посредством выбора оптимального набора из общественных и частных благ при условии, что правила налогообложения на субнациональном уровне не должны вести к ухудшению

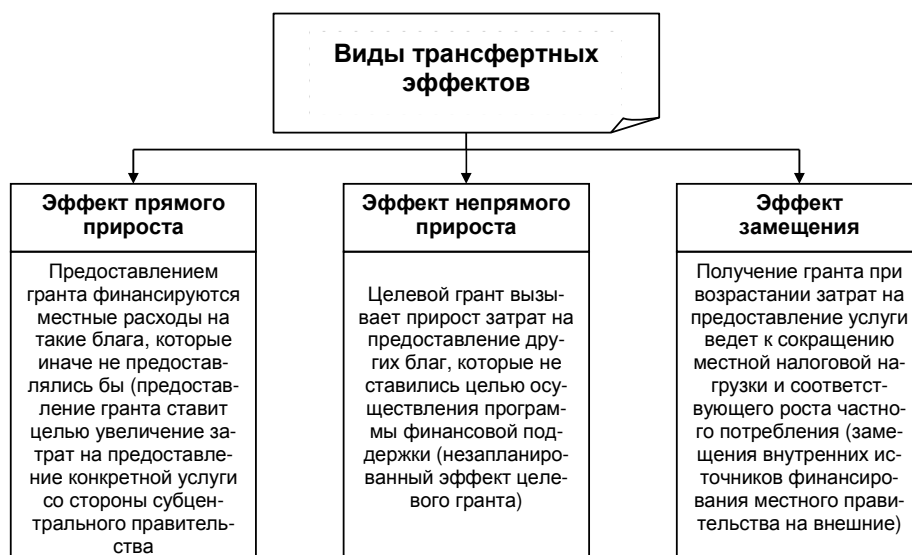
Модели	Характеристика
	благополучия беднейших слоев населения в регионе ниже установленного медианным избирателем уровня. В этой ситуации бюджетное ограничение при росте доходов избирателей вследствие снижения федеральных налоговых ставок приобретает вид ломаной, что не позволяет существенно увеличить расходы субнационального бюджета. В то же время, предоставление гранта ведет к эффектам, описанным в предыдущих моделях.
Модель Е. Зампелли	В модели утверждается, что если увеличение расходов на производство субсидированных видов общественных благ выше определенного уровня не является приоритетным для органов власти – получателей целевых грантов, органы власти уменьшают расходы власти на производство данных видов благ, направляя освобожденные средства на финансирование других видов общественных благ. Таким образом, целевые гранты при отсутствии ограничений на объем собственных расходов грантополучателей относительно производства субсидированных общественных благ является более сложным видом нецелевых трансфертов, которые в большей степени увеличивают доходы получателей, но не ведут к значительным изменениям относительных цен общественных и частных благ.

Примечание. Сформировано на основе [10; 27; 40; 41; 42; 43; 44; 45].

Публикации 80–90-х гг. XX века посвящены рассмотрению грантов как эндогенных факторов, поскольку они часто являются объектом переговоров между местными правительствами и агентствами центра [46; 47]. Э. Скотт выделил четыре фактора, определяющих реакцию субнациональных правительств на грант: 1) расположение правительства (политические интересы); 2) относительные цены частных и общественных благ; 3) величина собственного бюджета правительства; 4) законодательное оформление трансфертов [48]. Такая экстраполяция теории поведения потребителя на деятельность элементов сектора государственного управления предполагает, что местные правительства адекватно представляют интересы своих избирателей относительно производства локальных общественных благ. В противном случае правительство может представлять интересы не избирателей, а местной бюрократической элиты, которая пытается максимизировать свою полезность, увеличивая объем бюджета и затраты на свое содержание (это, в частности, чаще всего происходит в практике межбюджетных отношений в Украине).

Рисунок 2.

Виды эффектов при использовании межбюджетных трансфертов



Концептуальными понятиями для проведения теоретического анализа межбюджетных трансфертов являются [49]: эффект прямого чистого прироста, эффект непрямого чистого прироста, эффект замещения (рис. 2).

Одной из главных целей, преследуемых центральным правительством при предоставлении трансфертов, является обеспечение более справедливого распределения средств между местными правительствами одного уровня – финансовое выравнивание (*fiscal equalization*). Если B^* – совокупные нормативные налоговые поступления, E – совокупные нормативные расходы, а k – коэффициент выравнивания (при $k = 0$ выравнивание не проводится, при $k = 1$ происходит полное выравнивание), то величина гранта будет составлять [50]:

$$Gr = k(E^* - B^*).$$

Общая схема эффективного финансового выравнивания на практике может иметь различные варианты оформления. Например, можно выплачивать общий грант без учета уровня сбора налогов на территории. При такой схеме (фиксированная сумма выравниваемого гранта) субнациональные правительства имеют стимулы к увеличению собственных налоговых поступлений, следовательно, различия в налоговой базе не дают возможности достичь полного выравнивания. В другой ситуации, если использо-

вать схему гранта, привязанного к сумме бюджетных поступлений, государство заранее определяет, до какого предела должны расти расходы субнациональных правительств при одинаковом усилии относительно сбора налогов. Сумма гранта функционально связана с суммой фактических налоговых поступлений в отношении к нормативным затратам. Однако проблемой такого финансирования является то, что оно непрямым образом стимулирует повышение доли налогов в финансировании налогов субнациональных правительств, а также является достаточно сложным в администрировании.

Структура текущих доходов местных бюджетов в некоторых экономически развитых странах приведена в табл. 9. Из приведенных данных видно, что в большинстве стран на собственные доходы местных бюджетов в среднем приходится 59,5%, а на трансферты из бюджета центральной администрации – 40,5%. Однако во многих странах местные бюджеты при формировании своих текущих доходов в значительной степени зависят от трансфертов из бюджета центральной администрации (Нидерланды, Италия, Ирландия, Греция, Канада, Португалия). В этих странах трансферты составляют от 80 до 62% текущих доходов. Трансфертное финансирование местных бюджетов со стороны центральной администрации свидетельствует об интенсивном перераспределении национального дохода через бюджетные каналы с целью устранения диспропорций в развитии регионов. В этих странах все основные налоги поступают в бюджет центральной администрации, местное же налогообложение едва превышает 10% текущих доходов. Главным вопросом региональной экономической политики, стоящим на повестке дня в странах с трансфертным финансированием территорий, является вопрос о повышении эффективности бюджетного перераспределения, а также снижении финансовой зависимости местных органов власти от «центра» и усиление их налоговой автономии.

Следует отметить, что более весомая доля бюджетных трансфертов зафиксирована в странах унитарного типа (Нидерланды, Италия, Греция), тогда как в федеративных – она ниже (США, Германия). Это подтверждает вывод, сделанный в начале 70-х гг. XX века в докладе Комиссии Европейского содружества относительно стран с развитой рыночной экономикой: уровень перераспределения между регионами в унитарных государствах выше, чем в федеративных [50].

Теория фискального федерализма была положена в основу политики децентрализации экономики, которую проводило правительство США в конце 60-х – начале 70-х гг. XX века. В этот период в стране произошло заметное перераспределение функций по финансированию социальных расходов между федеральным бюджетом и бюджетами штатов. Последние были уполномочены осуществлять ассигнования на социальное обеспечение и социально-культурные мероприятия с определенной долей помощи с «центра». Бюджетная политика США в эти годы была направлена на усиление самофинансирования штатов («новый федерализм»).

Таблица 9.

**Структура текущих доходов бюджетов местных органов власти
в странах с рыночной экономикой, %
(усредненные данные за 1991–2001 гг.) [46; 49]**

Страны	Собственные доходы			Регулирующие доходы (транс- ферты от цен- трального прави- тельства)
	Налого- вые по- ступления	Доходы от собствен- ности и предпри- ниматель- ства	Другие доходы	
Страны с налоговой автономией выше средней (больше 50% собственных налоговых поступлений в общих доходах)				
Исландия	90,5	8,6	0,1	0,8
США	88,6	3,4	0,3	7,7
Люксембург	84,3	1,9	6,9	6,9
Испания	76,0	1,9	5,3	16,8
Австрия	72,6	2,2	11,2	14,0
Швейцария	69,1	4,6	7,9	18,4
Швеция	64,6	2,4	5,8	27,2
Япония	61,4	2,3	0,4	35,9
Норвегия	57,1	1,5	–	41,4
Германия	56,2	5,0	6,4	32,4
Франция	55,9	2,3	4,1	37,7
Финляндия	55,3	3,3	1,6	39,8
Дания	51,6	1,6	2,9	43,9
Страны с налоговой автономией ниже средней (менее 50% собственных налоговых поступлений в общих доходах)				
Бельгия	42,8	16,2	–	41,0
Австралия	39,9	14,5	4,1	41,5
Великобритания	37,2	2,3	8,5	52,0
Канада	32,6	2,4	0,7	64,3
Португалия	29,2	3,0	6,2	61,6
Греция	14,6	12,6	1,5	71,3
Италия	10,7	1,7	8,3	79,3
Ирландия	7,5	3,4	11,8	77,3
Нидерланды	6,4	8,5	5,1	80,0

В начале 1980-х гг., в условиях катастрофических бюджетных дефицитов и общего спада эффективности экономики, правительство США возвратилось к политике «нового федерализма» относительно социальных затрат. В этот период жесткой экономии бюджетных средств акцент на самофинансирование местных социальных расходов за счет местных налогов был усилен. В результате до настоящего времени в США образовалась система финансирования местных органов власти, когда 92,3% доходов местных бюджетов, включая штаты, составляют собственные доходы, 88,6% которых приходится на местные налоги. Таким образом, местные бюджеты США менее чем на 12% зависят от федерального правительства. Аналогичная картина, как показано в табл. 10, характерна и для некоторых других стран.

В реальной ситуации, сложившейся с местными советами в Украине, целесообразно было бы обратиться к изучению и практическому применению опыта финансового регулирования отношений «центра» и «периферии» таких федеративных государств с развитой рыночной экономикой, как США, Германия, Швейцария и Австрия. Полезно также изучить опыт унитарных государств, которые в 1980-е гг. внедряли в жизнь теорию фискального федерализма и постоянно понижали степень перераспределения национального дохода через центральный бюджет. Примером такого унитарного государства можно считать Италию. Бюджетная система этой страны, так же как и отечественная бюджетная система, отличается жесткой централизацией: доля центрального бюджета в ней составляет 79,3%, а собственные доходы местных бюджетов не превышают 20,7%, среди которых 10,7% приходится на местные налоги.

С середины 1980-х гг. в Италии осуществляются масштабные реформы по усилению налоговой автономии местных органов власти, уровень которой был уменьшен в результате налоговых реформ 1970-х гг. Так, например, в соответствии с Законом № 55, трансферты местным бюджетам были «заморожены», а местным органам власти было предложено ввести новые местные налоги или совершенствовать существующие [46; 51]. В экономический план развития страны на 1989–1991 гг. были внесены положения о «дальнейшем распределении функций между центральными, областными и местными органами власти с целью обеспечения населения качественными услугами». Сегодня предусмотрено пересмотреть ставки местного налога на недвижимость, совершенствовать земельный кадастр страны, повысить рентные платежи. Итальянские экономисты считают, что расширение налоговой автономии местных бюджетов – единственный возможный путь к сокращению не только их дефицита, но и дефицита государственного бюджета в целом. Более того, это путь к реальной самостоятельности в решении местных социальных проблем.

Ситуация с межбюджетными трансфертами в Украине приведена в табл. 10, демонстрирующей суммы нетто-дотаций местным бюджетам в 2006–2007 гг.

Таблица 10.

Трансферты местным бюджетам Украины (план), млн грн.

Бюджет	2006 г.	2007 г.	Рост, %
г. Киев	-707	-2885	-308
АР Крым	849	910	7
Винницкая область	916	975	6
Волынская область	624	682	9
Днепропетровская область	373	287	-23
Донецкая область	581	359	-38
Житомирская область	725	878	21
Закарпатская область	685	893	30
Запорожская область	407	375	-8
Ивано-Франковская область	778	869	12
Киевская область	196	688	251
Кировоградская область	539	590	9
Луганская область	637	760	19
Львовская область	1015	1216	20
Николаевская область	491	588	20
Одесская область	728	796	9
Полтавская область	522	558	7
Ровенская область	682	673	-1
Сумская область	529	570	8
Тернопольская область	663	748	13
Харьковская область	592	701	18
Херсонская область	598	671	12
Хмельницкая область	757	848	12
Черкасская область	668	706	6
Черновицкая область	520	610	17
Черниговская область	575	616	7
Всего	14944	14683	-2

Наибольшей проблемой бюджетных доходов субнациональных правительств сегодня в Украине является высокий уровень их зависимости от государственного бюджета. И. О. Лунина отмечает [52: 224], что наибольший удельный вес бюджетных расходов местных органов власти приходится на делегированные полномочия. На сегодняшний день местные органы власти не владеют достаточными финансовыми ресурсами для организации управления экономикой и социальной сферой на субнациональном уровне, что обусловлено рядом обстоятельств: высоким уровнем концентрации финансовых ресурсов в государственном бюджете страны, что снижает значение региональных и местных бюджетов в решении жизненно

важных для населения задач; тенденцией установления расходов вниз по бюджетной системе без соответствующего подкрепления доходными источниками, что ведет к предоставлению дотаций большинству местных бюджетов.

Принятие Бюджетного кодекса Украины (2001 г.), к сожалению, не решило большинства существующих проблем межбюджетных трансфертов, поскольку реального увеличения доходов местных органов власти не произошло. В целом, каждый отдельный вид межбюджетного трансферта предусматривает реализацию разных, часто альтернативных, целей, а поэтому экономисты склонны критиковать даже те системы трансфертов, которые считаются совершенными в каждой отдельно взятой стране. Проблема заключается в том, что одним типом трансферта невозможно достичь выполнения всех целей, которые обуславливают применение трансфертных инструментов. Следовательно, оптимальной системы межбюджетных трансфертов, как и оптимальной системы государственного управления, не может существовать, а при оценке трансфертов речь может идти лишь о степени целевого соответствия того или иного элемента системы финансовой поддержки местного правительства. Примеры «удачного» и «неудачного» оформления системы межбюджетных трансфертов, по С. В. Слухую, приведены в табл. 11.

Таблица 11.

Принципы и оформление трансфертов в отдельных странах мира
[3: 68]

Цель предоставления трансферта	Оформление трансферта	Примеры лучшей практики	Практика, которой желательно избегать
Покрытие фискальных разрывов	Перераспределение ответственности Налоговые скидки Расщепление налоговой базы	Налоговые скидки в Канаде и расщепление налоговой базы в Канаде, Бразилии, Пакистане	Дефицитные гранты, индивидуальное расщепление налогов в Индии
Сокращение региональной фискальной неровности	Общий полный трансферт на выравнивание	Программы финансового выравнивания в Австралии, Канаде, Германии	Общее расщепление доходов по многофакторной формуле
Компенсация за спilloвер выгод	Открытые неполные трансферты с нормативом	Грант для учебных больниц в Южной Африке	—

Цель предоставления трансферта	Оформление трансферта	Примеры лучшей практики	Практика, которой желательно избегать
	участия в соответствии с масштабом истока выгод		
Установление национальных минимальных стандартов	Условный полный блоковый грант при условии достижения уровня стандарта и обеспечения доступности услуг	Гранты на содержание дорог и начальное обучение в Индонезии, образовательные трансферты в Колумбии, Чили	Условный трансферт на затраты вообще, специальные гранты для отдельного случая
Влияние на местные приоритеты (высокая необходимость с национальной точки зрения и низкая – с местной)	Открытые частичные трансферты (по нормативу участия, обратному финансовой состоятельности)	Частичные трансферты на социальную помощь в Канаде	Целевые гранты для отдельного случая
Стабилизация	Капитальные гранты на содержание объектов	Ограниченное использование капитальных грантов и стимулирование участия частного сектора путем предоставления гарантий для предупреждения политического риска	Стабилизационные гранты без последующих обязательств по содержанию объектов

В Украине для совершенствования системы межбюджетных отношений целесообразно рассматривать несколько направлений (применение более действенной практики расщепления общегосударственных налогов, пересмотр действующей системы местных налогов и сборов, а также введение налога на недвижимость), поскольку каждый из них предусматривает ряд выгод и расходов (табл. 12).

Таблица 12.

Альтернативные пути реформирования системы наполнения доходной части местных бюджетов

Альтернатива	Преимущества (+)	Недостатки (–)
Расщепление общегосударственных налогов	<ul style="list-style-type: none"> • Не надо создавать новую законодательную базу и механизмы ее введения • Дополнительные расходы, связанные с введением, практически отсутствуют 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможное возникновение горизонтальных фискальных дисбалансов между регионами • Неравномерное обеспечение населения разных регионов общественными благами • Маловероятность поддержания нормативов отчислений стабильными на протяжении длительного периода времени Сложность подготовки местными органами самоуправления фискальных планов • Снижение стимулов до сбора соответствующих налогов и сборов
Развитие системы местных налогов и сборов	<ul style="list-style-type: none"> • Получение местными органами власти самостоятельности в сфере местного налогообложения • Возможность субнациональных правительств самостоятельно выбирать формы и ставки налогообложения • Усиление ответственности за направления и эффективность расходования средств от введения налогов 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможное выполнение фискальной неровности между регионами • Ослабление и ограничение фискального влияния общегосударственных органов • Потребность продолжительного времени для создания новой законодательной базы
Введение налога на недвижимость	<ul style="list-style-type: none"> • Недвижимость, являющаяся базой налогообложения, не может перемещаться 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимые расходы на подготовку высококвалифицированных специалистов по оцениванию рыночной

Альтернатива	Преимущества (+)	Недостатки (-)
	<p>за пределы юрисдикции местной власти</p> <ul style="list-style-type: none"> • Легко прослеживается связь между местным уровнем расходов на предоставление общественных благ и стоимостью недвижимости • Объем налоговых поступлений является стабильным и предвиденным 	<p>стоимости имущества</p> <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие прямой связи между стоимостью имущества и доходом, с которого владелец (арендаторы) должны выплачивать налог • Непопулярность среди налогоплательщиков (сложность скрытия объекта от налогообложения)

Наиболее перспективным, на наш взгляд, путем укрепления местных бюджетов является введение налога на недвижимость, который взимается в большинстве развитых государств и мало зависит от динамики хозяйственной конъюнктуры. База налогообложения им является потенциально значительной и относительно равномерно расположенной по территории страны. Количество и качество общественных благ, предоставляющихся в той или иной местности, находится на уровне цен на недвижимость, благодаря чему устанавливается четкая связь между эффективностью работы субнациональных правительств и их способностью наращивать уровень соответствующих доходов. Определение ставок налога на недвижимость целесообразно проводить в два этапа: 1) сначала субнациональные правительства должны определить объем доходов, необходимых для выполнения своих полномочий; 2) потом общая сумма налоговых доходов делится на стоимость всей недвижимости муниципалитета согласно оценке (независимый эксперт должен проанализировать рынок продажи и сравнить цену оцениваемого объекта с ценами реализации подобных объектов, размещенных в той же местности) [53].

Определенная дифференциация величины бюджетных затрат, которая неминуемо возникает при любом методе финансирования межбюджетных трансфертов, является даже желаемой, учитывая необходимость заинтересованности органов местного самоуправления максимизацией собственных доходов.

Выводы и предложения

Зарубежный опыт развития бюджетных систем и способов финансирования местных органов власти позволяет сделать определенные выводы по осуществлению мер, направленных на улучшение условий формирования местных бюджетов и адаптацию зарубежных моделей фискального федерализма к условиям экономики Украины.

Во-первых, необходимо четко распределить компетенции по решению конкретных задач между центральными органами власти и органами местного самоуправления с постепенным переходом к децентрализации государственных финансов. Так, за счет средств государственного бюджета должны финансироваться лишь те расходы, которые связаны с обеспечением общегосударственных потребностей: оборона страны, содержание законодательной и исполнительной власти, развитие фундаментальной науки, структурная перестройка экономики. Финансовые же проблемы местного уровня более рационально решать за счет доходов соответствующих субнациональных бюджетов (например, налога на недвижимость, сбора за загрязнение окружающей среды и т. д.).

Во-вторых, необходимо совершенствовать механизм межтерриториального финансового выравнивания. Практика показала, что такой метод регулирования местных бюджетов, как изъятие излишков бюджетных средств в бюджет высшего уровня, имеет много недостатков: он не только отрицательно влияет на доходную базу местных бюджетов, но и лишает местные органы власти стимулов к увеличению своих доходов. Опираясь на зарубежный опыт, необходимо создать специальные бюджетные фонды финансового выравнивания территорий. Сегодня появилась необходимость определения обоснованного норматива бюджетной обеспеченности каждой области, района, города с учетом экономического, социального, естественного и экологического состояния соответствующих территорий.

В-третьих, опыт зарубежных стран убеждает, что на первые 3–5 лет достаточными оказываются упрощенные схемы распределения грантов. Последовательность усложнения механизма распределения должна иметь следующий вид: национальное распределение дотаций (без коррекции в соответствии с численностью жителей) – введение базовых коэффициентов коррекции финансовой потребности с целью предоставления муниципалитетам возможности «покрывать» свои затраты (сочетание выравнивания по расходам с выравниванием по доходам) – дальнейшее усложнение механизма за счет введения дополнительных критериев коррекции нормированных расходов.

В целом, создание эффективной системы финансового выравнивания субнациональных бюджетов будет способствовать увеличению уровня роста бюджетных расходов на функционирование и развитие сферы соз-

дания общественных благ для населения, а также хозяйственной активности регионов. Поскольку местная власть часто сталкивается с необходимостью сделать непростой выбор среди местных налогов и целей, на которые будут направлены ее затраты, а также методов управления и стимулирования процессов экономического развития, то проблема финансирования и формирования бюджета субнациональных правительств и в дальнейшем будет оставаться важнейшей сферой государственных финансов, а поэтому требует своего дальнейшего исследования и поиска новых подходов к реформированию.

Литература

1. Oates W.E. Lump Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects // *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. – 1979. – P. 23–30.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
3. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: Монографія. – К.: АртЕк, 2002. – 288 с.
4. O'Toole L.J. *American Intergovernmental Relations*. – Washington D.C.: CQ Press, 2000.
5. Політологія / Під ред. Колодій А. – К.: Ельга, 2003. – 664 с.
6. Human D.N. *Public Finance: a Contemporary Application of Theory to Policy*. – London: The Dryden Press, 1993.
7. Musgrave R.A. *Economics of Fiscal Federalism* // *Collection Papers of Musgrave R.A.* – 1986. – Vol. 2. – p. 33–41.
8. Oates W. *Fiscal Federalism*. – New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
9. Rubinfeld D.L. *The Economics of the Local Public Sector* // *Handbook of Public Economics*. – Amsterdam: North-Holland, 1987. – p. 571–645.
10. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Шкребела Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации. – М.: СЕРРА, 2001.
11. Oates W., Schwab R.M. *The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition* // *Competition Among States and Local Governments*. – Washington D.C.: Urban Institute, 1991.
12. Gordon R. *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism* // *Quarterly Journal of Economics*. – 1983. – Vol. 97. – p. 567–586.

13. Boadway R., Keen M. Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers // *International Tax and Public Finance*. – 1996. – Vol. 3. – p. 137–155.
14. Boadway R. Recent Developments in the Economics of Federalism // *Canada: the State of the Federation 1999-2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism*. – Kingston, 2000. – p. 44–45.
15. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей в 1994–2000 гг. // www.iet.ru.
16. Tiebout Ch.M. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. – 1956. – № 64(3). – p. 416–424.
17. Mueller D. C. *Public Choice II*. – Cambridge, 1989.
18. Oates W.E., Shwab R. Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing // *Studies in Fiscal Federalism*. – 1988.
19. Бесстремьянная Г. Е. Применение гипотезы Тибу для российских муниципалитетов: Препринт. – М.: РЭШ, 2000. – 47 с.
20. Wilson J. A Theory of Interregional Tax Competition // *Journal of Urban Economic*. – 1986. – № 19.
21. Edel M., Sclar E. Taxes, Spending and Property Values: Supply Adjustment in a Tiebout-Oates Model // *Journal of Political Economy*. – 1974. – № 5.
22. Hamilton B. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: a Theoretical Comment // *Journal of Political Economy*. – 1976. – Vol. 84. – № 3.
23. Kollman K., Miller J.H., Page S. Political Institutions and Sorting in a Tiebout Model // *The American Economic Review*. – 1997.
24. Трунин И. В. Природа целевых межбюджетных грантов и целевого бюджета региональных властей (на примере функционирования территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации) // www.iet.ru.
25. Економічна енциклопедія. Том 1. – К.: Академія, 2000. – с. 276.
26. Matzer J. Grants Management // *Local Government Financial Management Training Series for Slovakia. Book 15*. – Bratislava, 1998.
27. Gramlich E.M. Intergovernmental Grants: a Review of the Empirical Literature // *The Political Economy of Fiscal Federalism*. – Lexington: D.C. Heath and Company, 1977. – p. 219–239.
28. Thurow L.C. The Theory of Grants-in-Aid // *National Tax Journal*. – 1966. – № 19. – p. 373–377.

29. The Intergovernmental Grants System: an Assessment and Proposed Policies. Summary and Concluding Observation / ACIR. –Washington D.C.: ACIR, 1978. – p. 80–81.
30. Boadway R., Flatters F. Equalization in a Federal State: an Economic Analysis. –Ottawa: Canadian Government Publishing Center, 1982.
31. King D. Issues in Multy-Level Government // Current Issues in Public Sector Economics. – London: The Macmillan Press Ltd, 1993. – p. 156–182.
32. Local Government Finance: Concepts and Practice. – Chicago: Government Finance Officers Association, 1991.
33. Руководство по статистике государственных финансов / Международ- ный Валютный Фонд. – Вашингтон: МВФ, 1986.
34. Break G.F. Financing Government in a Federal System. – Washington D.C.: The Brookings Institution, 1978. – p. 74.
35. Goetz Ch.J. What is Revenue Sharing? –Washington D.C.: The Urban Institute, 1972. – p. 13–28.
36. Courant P. N., Gramlich E. M., Rubinfeld D. L. The Simulative Effect of Intergovernmental Grants: or Why Money Sticks where it Hits // Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. – Washington D.C.: Urban Institute, 1979. – p. 5–21.
37. Lotz J. R. Local Government Reforms in the Nordic Countries: Theory and Practice // Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective. – Cheltenham, 1998. – p. 19–27.
38. Oulasvirta L. Real and Perceived Effects of Changing the Grants System from Specific to General Grants // Public Choice. – 1997. – № 91. – p. 397–416.
39. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. –К.: Основи, 1996. – с. 770.
40. Niskanen W. A. Bureaucracy and Representative Government. – New York: Auldine, 1971.
41. Romer T., Rosental H. An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants // National Tax Journal. – 1980. – Vol. 33. – p. 451–458.
42. Oates W.E. Lump Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects // Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. – 1979. – p. 23–30.
43. Break G.F. Financing Government in a Federal System. – Washington D.C.: Brookings Institution, 1980.
44. King D. Fiscal Tiers: the Economics of Multi-level Government. – London: Allen & Unwin, 1984.

45. Zampelli E. M. Resource Fungibility: the Flypaper Effect and the Expenditure Impact of Grants-in-Aid // *The Review of Economics and Statistics*. – 1986. – Vol. 68. – p. 33–40.
46. Else P. Changing Perceptions of the Role of Local Government with Particular Reference to the United Kingdom // *Developments in Local Government Finance*. – Brookfield, 1996. – P. 159–178.
47. Zampelli E.M. The Effects of Intergovernmental Grants-in-Aid on Local Government Expenditures with an Application to U.S. City Government 1974–1978 / A Dissertation: University of Maryland, 1982.
48. Scott A. The Evaluation of Federal Grants // *Econometrica*. – 1952. – Vol. 19. – P. 377–394.
49. Bailey S.J. *Local Government Economics: Principles and Practice*. – Houndmills, 1999.
50. Ahmad E. *Financing Decentralized Expenditures: an Integration Comparison of Grants*. – Brookfield: Edward Elgar, 1997.
51. Kuhn Th. *Theorie des Kommunalen Finanzausgleichs: Allocative und Distributive Aspekte*. – Heidelberg: Physica-Verlag, 1995.
52. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000.
53. Калінюк Н. Вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів // *Вироблення державної політики: Аналітичні записки*. – К., 2003. – С. 71–84.

Статья поступила в редакцию 18 декабря 2006 г.