

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ  
В ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ СИСТЕМАХ  
ПРАВЛЕНИЯ: СРАВНЕНИЕ  
ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ГЕРМАНИИ**

Настоящая статья затрагивает один из наиболее кардинальных и болезненных вопросов, встающих перед децентрализованными системами власти: как распределять финансовые ресурсы между центром и субъектами федерации? Мы намерены исследовать этот вопрос на примерах Германии и Великобритании, имея перед собой конечную цель — открыть возможности для дискуссии по вопросу о том, как можно было бы распределить финансовые ресурсы в том случае, если будет выработано какое-то устойчивое конституционное решение федеративного типа для выстраивания отношений между Грузией и Абхазией.

Следует отметить с самого начала: нереально ожидать, что решения по вопросу о распределении ресурсов, найденные в одних условиях, можно просто экспортировать и ожидать, что они сработают в других. Решения, действенные в одном обществе — в данном случае, в Германии и Великобритании, — неизбежно являются отражением исторического контекста, политической культуры и институциональных традиций, сложившихся в этих странах в течение многих веков. Мы не можем рассчитывать на то, что простой перенос чужих институтов окажется действенным на иной почве с другой историей, политической культурой и институциональной традицией, например в Грузии и Абхазии, где на многообразные сложности посткоммунистической трансформации накладывается напряженный и жестокий военный и социальный конфликт.

Это не означает, что обсуждение данного вопроса — бесполезное занятие. Рассмотрение альтернативных институциональных решений может стимулировать дискуссии. В ходе них могут быть выдвинуты предложения о том, как решать конкретные политические проблемы, и, что столь же важно, о том, как не следует решать проблемы. Из других систем можно извлечь как положительные, так и отрицательные уроки; и те, и другие могут оказаться необходимыми в процессе институциональных разработок. Цель статьи поэтому состоит в том, чтобы указать на уроки британского и германского опыта, как положи-

тельные, так и отрицательные, на основе которых можно выработать варианты и альтернативы, потенциально применимые к Грузии и Абхазии.

Германия и Великобритания, безусловно, дают интересные контрастные примеры распределения ресурсов. В Германии существует зрелая федеративная система, в которой проблема распределения ресурсов решается путем сложной и разветвленной системы финансового выравнивания, складывавшейся постепенно в течение всего послевоенного периода. А в Великобритании, где всегда была высокоцентрализованная система власти, в данный момент проводится радикальный эксперимент по децентрализации/деволюции. Часть этого эксперимента касается распределения ресурсов: как изменить старую централизованную систему финансирования управленческих функций по всей Великобритании и сделать ее соответствующей новым требованиям децентрализованного правления.

В первых двух разделах статьи рассматриваются соответственно германская и британская модели распределения ресурсов; при этом внимание фокусируется на: (а) общем, институциональном характере децентрализованного правления и роли, которую призвано играть распределение ресурсов в этом институциональном порядке; (б) установившихся механизмах распределения ресурсов; (в) критической оценке этих механизмов, в особенности на связанных с ними проблемах и предлагающихся потенциальных решениях. В третьем разделе делается попытка отметить положительные и отрицательные уроки, которые могут быть применимы к грузинским и абхазским реалиям.

## **1. Распределение ресурсов в германской федеративной системе**

### *Институциональный характер германского федерализма*

С самого начала следует отметить, что особенности германской политической системы характеризуются крайней сложностью и высоким уровнем предельно детализированного правового регулирования. Это особенно присуще германской федеративной системе. С момента объединения в 1990 г. в Германии существует 16 регионов, или земель. Их отношение с центральным (федеральным) правительством в Бонне (с 1999 г. — в Берлине) характеризуется определенными чертами.

Германский федерализм руководствуется принципом единообразия жизненных условий. Центральный руководящий принцип федеративной системы состоит в обеспечении для всех частей Германии примерно одинакового — единообразного — уровня предоставляемых государством услуг и возможностей экономического развития.

Это находит отражение в распределении полномочий (competences) между федерацией и землями. Общее правило гласит, что на федеральном уровне устанавливаются законодательные стандарты для всей страны, тогда как земли несут ответственность за практическое применение этого законодательства и адаптацию его к региональным условиям.

Распределение полномочий требует тесного согласования и сотрудничества между федерацией и землями, которые институционально обеспечиваются бундесратом. Бундесрат состоит из представителей всех земельных правительств и образует вторую палату парламента на федеральном уровне. В качестве второй палаты бундесрат обладает правом абсолютного вето примерно на 60% всех федеральных законов. Это не означает, что вето регулярно применяется, но возможность его применения вовлекает правительства земель в интенсивный и сложный процесс сотрудничества с федеральным правительством в целях достижения консенсуса и принятия федерального законодательства. По этой причине германский федерализм обычно называют кооперативным федерализмом, в котором оба уровня власти тесно переплетены.

Подобная кооперация находит выражение в политике финансового выравнивания — системе распределения финансовых ресурсов между федерацией и землями. Задача финансового выравнивания состоит в смазке кооперативного федерализма, в обеспечении сотрудничества обеих уровней власти без распрей и конфликтов по финансовым вопросам, без недостатка у властей каждого уровня, по крайней мере в теории, средств для выполнения своих функций.

Наконец, надо отметить, что институты кооперативного федерализма и финансового выравнивания остались в удивительной степени неизменными после объединения Германии в 1990 г. Объединение привело к интеграции пяти новых земель бывшей Германской Демократической Республики в федерацию, но не вызвало никаких существенных институциональных изменений.

### *Финансовое выравнивание*

Политика финансового выравнивания имеет четыре ключевые стадии. Первая касается распределения так называемых совместных налогов между федерацией и землями и регулирует вертикальное распределение ресурсов между двумя уровнями власти. Важнейшим элементом этого является периодический перерасчет доли поступлений от налога на добавленную стоимость, выделяемой каждому уровню власти. Последний такой перерасчет имел место в 1995 г. и действует по настоящее время; по нему доля поступлений от НДС, получаемых

федерацией, была сокращена с 63 до 56%, а для земель была повышена с 37 до 44%. Изменение было сделано с учетом экономической, а следовательно, финансовой слабости новых восточногерманских земель.

Вторая стадия касается распределения доли земель в поступлениях от НДС, собираемых в землях. Эти поступления делятся на 2 части: а) три четверти земельных поступлений от НДС просто распределяется на основе дохода на душу населения; б) последняя четверть является предметом выравнивания; производится расчет средних налоговых поступлений на душу населения во всех землях, а затем последняя четверть поступлений земель от НДС распределяется таким образом, чтобы все земли получили по крайней мере 92% этой средней величины. Объем необходимых для этого перераспределяемых средств составил, например, в 1995 г. 14 млрд. немецких марок.

Третья стадия финансового выравнивания заключается в перераспределении ресурсов от более богатых земель к более бедным. И вновь производится расчет средних налоговых поступлений на душу населения, величина которых затем сравнивается с действительными налоговыми поступлениями на душу населения в каждой земле. Земли, уровень жизни в которых не доходит до средней величины, получают финансовые трансферты от тех, которые имеют доход выше среднего. Цель состоит в том, чтобы довести ресурсы земель по крайней мере до 95% общего среднего уровня. Объем трансфертов в 1997 г. составлял свыше 12 млрд. немецких марок. Порядок же распределения представлен в приведенной ниже таблице 1.

Заключительная, четвертая фаза системы финансового выравнивания состоит в выплате федеральным уровнем некоторым землям так называемых дополнительных дотаций. Эти различного рода дотации исчисляются по-разному. Самые значительные, дефицитные дотации призваны довести налоговые поступления со всех земель до окончательной цифры, по меньшей мере достигающей 99,5% общих средних поступлений на душу населения земель. Прочие формы дотаций идут на оплаты особых нужд земель, включая добавочную поддержку экономической реконструкции на Востоке и на нужды некоторых менее крупных земель, которые несут непропорционально высокие административные расходы на душу населения, выполняя в полном объеме обязательства земель на своих территориях. Общий размер дополнительных дотаций, выплаченных в 1997 г., составил 25 млрд. немецких марок.

Таблица 1: Горизонтальные потоки выравнивания между землями (1997)

Земля	Поток выравнивания
-------	--------------------

(млн. марок)

Гессен	-3 245
Северный Рейн-Вестфалия	-3 135
Бавария	-2 866
Баден-Вюртемберг	-2 525
Гамбург	-485
Шлезвиг-Гольштейн	+16
Рейнланд-Пфальц	+235
Саар	+238
Нижняя Саксония	+553
Бремен	+634
Мекленбург-Верхняя Померания	+859
Бранденбург	+1 039
Тюрингия	+1 130
Саксония-Ангальт	+1 244
Саксония	+1 971
Берлин	+4 335
Итого:	12 254

Источник: Huber, Bernd. Der deutsche Finanzausgleich. Konzeption und Reformbedarf // Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Vol. 27. 1998. P. 519.

### Критическая оценка

Можно ли критически оценить эту систему финансового выравнивания? Говоря откровенно, почти все ею недовольны, а потому она постоянно подвергается ожесточенной критике по четырем основным пунктам.

Во-первых, она дьявольски сложна. Все, о чем говорилось выше, — это сильно упрощенный вариант системы выравнивания, которой посвящены многие страницы законодательных актов, наполненных точными математическими формулами, определяющими это выравнивание, и исключительными правилами, действующими в той или иной земле.

Во-вторых, критике подвергается тот факт, что данная система ориентирована на доходы. Конечная ее цель заключается в получении всеми землями по меньшей мере 99,5% средних поступлений от налогов земель на душу населения. Помимо нескольких детально изложенных исключений, печатаемых мелким шрифтом в законах о выравнивании, в ней не учитываются различные расходные обязательства земель. Эта проблема впервые проявилась в ФРГ за десятилетие до объединения Германии, в 80-е гг. Некоторые земли, особенно на севере ФРГ, столкнулись с тенденциями экономического спада в ключевых отраслях промышленности — угольной, сталелитейной и судостроительной, — и в результате они значительно отстали от среднего уровня налоговых поступлений на душу населения. Этот дефицит доходов был, естественно, компенсирован процессом выравнивания, однако экономический спад продолжал сопровождаться новыми расходными статьями — на экономическую адаптацию и, в частности, на нужды

социального обеспечения. Дополнительной компенсации на эти добавочные расходы получено не было.

Это положение, разумеется, намного ухудшилось после объединения, поскольку восточногерманским землям, сталкивающимся с проблемами посткоммунистического переходного периода, приходится тратить намного больше средств на экономическую адаптацию и социальное обеспечение, чем западным землям. Конечный результат состоит в том, что, хотя эти земли получают значительные трансферты от процесса выравнивания доходов, они считают, что получают недостаточно ввиду своих дополнительных расходных обязательств.

В-третьих, критические замечания исходят и с другой стороны — от земель, средствами которых оплачивается система выравнивания. По их мнению, они платят слишком много, им кажется, в частности, что конечный уровень в 99,5% средней величины доходов установлен слишком высоко. Их главный аргумент состоит в том, что высокая степень уравниловки в получении доходов не создает более слабым в финансовом отношении землям никакого реального стимула для развития своего экономического и финансового менеджмента и может скрывать или даже поощрять прямую финансовую некомпетентность.

Вокруг второго и третьего пунктов в 80-хх гг. шли большие споры, приведшие к тому, что в ряде случаев целый ряд земель, как те, кто оплачивал, так и те, кто получал отчисления от процесса выравнивания, оспаривали конституционность финансового выравнивания в Конституционном суде ФРГ. По мере того как утрясаются последствия, связанные с процессом объединения страны, набирают силу попытки дальнейших конституционных тяжб подобного рода; в сложившейся после объединения обстановке острота данной проблемы — и размеры трансфертных потоков — растут. Для некоторых это служит основанием подвергнуть сомнению само понятие кооперативного федерализма, ориентированное на коллективные достижения примерно равных общих стандартов государственных услуг, и порождает призывы к менее жесткой привязке земель друг к другу и самостоятельному (а не кооперативному) осуществлению полномочий по принятию решений.

Наконец, в-четвертых, критика исходит и с федерального уровня, который, как отмечалось ранее, потерял значительную долю своих поступлений от НДС и выплачивает крупные суммы дополнительных дотаций — и все это в период бюджетной экономии, связанной со стремлением соответствовать критериям после вступления страны в Европейский валютный союз. Это привело к попыткам федерального правительства различными путями снизить свои отчисления, перекладывая расходные обязательства на земли. Это, конечно, ставит в первую очередь в невыгодное положение более слабые в финансовом

отношении земли, которые уже имеют высокие расходные статьи, а также более сильные земли, которым в конечном счете приходится вкладывать больше средств в систему, чтобы удерживать ее в состоянии равновесия.

#### *Возможные решения*

Суммируя вышесказанное, можно констатировать, что налицо довольно удивительная ситуация, при которой все — налогоплательщики, более слабые и более сильные в финансовом отношении земли и федерация — имеют основания для недовольства системой финансового выравнивания. Эта ситуация, естественно, вызвала дебаты о необходимости реформы. Некоторые из возможных мер по проведению реформы очевидны. Можно было бы, например, ввести критерии расходов наряду с нынешними критериями доходов, используемыми для выявления потоков выравнивания финансовых отчислений. Можно также добиваться снижения предельного норматива компенсации с 99,5% до 90% или даже меньшего уровня для создания стимулов для более слабых и ограничения расходов для более сильных земель.

Некоторые критики предлагают пойти еще дальше и установить намного более низкий норматив выравнивания и в то же время предоставить землям полномочия, которых они в настоящее время не имеют: собирать и устанавливать свои собственные налоги и тем самым приобрести больший самостоятельный контроль над своими бюджетами. Применение принципа самостоятельной ответственности вместо упования на выравнивание привело бы также к упрощению системы для налогоплательщиков, что теоретически сняло бы с федерального уровня часть обязательств по оказанию помощи землям. Однако шансов на такие радикальные перемены немного как раз из-за того, что в процесс принятия решений в федеративной системе заложен элемент всеобщих взаимных согласований. Чтобы провести в жизнь сколько-нибудь далеко идущие изменения в системе кооперативного федерализма, потребовалось бы согласие чуть ли не всех и каждого, а это совершенно невыполнимо.

Отсюда первый урок для тех, кто занимается (пере)распределением полномочий и ресурсов между различными уровнями власти: избавиться от кооперативных форм федерализма, таких, как в Германии, и отделить ответственность центра за осуществление полномочий и финансирование вытекающих из них обязательств от ответственности субъектов федерации.

## **2. Распределение ресурсов в децентрализующейся Великобритании**

Может ли в этом отношении Великобритания послужить более показательным примером по сравнению с ФРГ? Ведь Великобритания дает пример иного рода. Она долго была одной из наиболее централизованных стран Западной Европы, но теперь, после избрания нового лейбористского правительства во главе с Тони Блэром в мае 1997 г., начала радикальный процесс децентрализации. Этот процесс сугубо асимметричен и создает различные формы и степени децентрализованной автономии в различных своих частях. Он имеет следующие основные особенности в связи с:

- созданием шотландского парламента с очень широкими законодательными правами и ограниченными самостоятельными полномочиями по сбору налогов;

- образованием ассамблеи в Уэльсе, которая не обладает полномочиями принимать законы и устанавливать налоги, но будет заниматься проведением в жизнь общепризнанного законодательства в условиях значительной степени самостоятельности;

- созданием регионального собрания для Лондона с перспективой учреждения в свое время подобных региональных органов в других районах Англии;

- и — после успешного пока исхода мирного процесса в Северной Ирландии — учреждением с июля 1998 г. Североирландского парламента (стормонта), обладающего законодательными полномочиями, как и у шотландского парламента, но действующего на уникальной основе межобщинного пропорционального представительства.

Способы финансирования этих новых субъектов федерации будут варьироваться в зависимости от конкретного набора полномочий, которыми они будут пользоваться. У них есть одна необычная проблема, а именно адаптация форм распределения ресурсов между различными частями Великобритании, разработанных при старой централизованной системе, к новым условиям асимметрии и децентрализации.

Ниже мы сосредоточим внимание на Шотландии и Уэльсе. С одной стороны, планы правительства там наиболее широко обсуждались, с другой — Шотландия и Уэльс являются нациями с самобытными национальными культурами и идентичностью, и цель децентрализации, по крайней мере частично, состоит в том, чтобы дать жителям Шотландии и Уэльса дополнительные возможности для выражения своей отдельной идентичности внутри государства с традиционным доминированием англичан. Нахождение этим отдельным идентичностям места в англоцентричной политической системе, несомненно, является важнейшей проблемой, которую предстоит решать в ходе процесса децентрализации Великобритании.

### *Распределение ресурсов*

Механизмом выделения ресурсов Шотландии и Уэльсу для выполнения их ныне децентрализованных обязательств становятся так называемые пакеты (blocks), т.е. некая обозначенная доля общепризнанных налоговых поступлений, которую шотландский парламента и ассамблея Уэльса смогут тратить по своему усмотрению в рамках своих полномочий. Когда шотландский парламента начнет свою работу в 1999 или 2000 г., в его распоряжении будет пакет, равный примерно 14—15 млрд. ф. ст., а у валлийского представительного органа — около половины этой суммы.

Понимание системы ресурсного обеспечения пакета, которая будет использована для финансирования новых правительств с делегированными полномочиями, требует краткого исторического анализа. Даже в рамках ранее сильно централизованного британского государства Уэльс и Шотландия давно имели децентрализованное финансовое устройство, приводимое в действие через ведомства центрального правительства — министерства по делам Шотландии и по делам Уэльса, — в ведение которых входила реализация законов Великобритании в Шотландии и Уэльсе. До конца 70-х гг. XX века сумма средств, выделявшихся шотландскому и валлийскому министерствам, определялась по крайней мере в теории, в ходе оценки потребностей. При обсуждении любой общепризнанной программы, проводившейся центральным правительством — скажем, строительство дорог или больниц — шотландские и валлийские министерства предоставляли оценку шотландских и валлийских потребностей, из которой затем исходили при финансировании этих программ в Шотландии и Уэльсе. Это считалось объективным процессом, но вполне предсказуемо вскоре становилось сферой политиканства — торга вокруг территориальных интересов.

В действительности правительственные ведомства, ответственные за развитие Шотландии и Уэльса, занимались не столько объективной оценкой потребностей, сколько поисками доказательств необходимости вложения государственных средств в Шотландию и Уэльс по любой программе. Это приводило к довольно абсурдным ситуациям. Два примера: план строительства государственного завода по выплавке алюминия, который по объективным причинам предполагалось разместить в Шотландии, превратился в план постройки трех заводов по выплавке алюминия в Шотландии, Уэльсе и к тому же в Англии; похожая картина имела место с правительственной программой строительства мостов в 70-е гг. Существовала настоятельная необходимость строительства моста между Англией и Уэльсом, но соглашение по этому вопросу могло быть достигнуто лишь путем строительства других, менее остро необходимых мостов в Шотландии и Англии.

Проблемы этой торговли по поводу территориальных интересов привели к изменению подхода к правительственным ассигнованиям, введению пакетов, ныне выделяемых Шотландии и Уэльсу. Ассигнования теперь становятся под демократический контроль шотландского парламента и валлийской ассамблеи с 1999—2000 г. Изменение основывается на проведенной в 1976 г. общей оценки потребностей, в соответствии с которой можно было определить, какую общую долю правительственных ассигнований следовало отдать Шотландии и Уэльсу. Оценка основывалась на численности населения и других показателях, таких, например, как сравнительные расходы на здравоохранение (состояние здоровья шотландцев было, по-видимому, хуже, чем в остальной части Великобритании), транспортная структура (и Шотландия, и Уэльс относительно редко населены и нуждаются в больших расходах на душу населения для ремонта своих дорог) и т.д.

Общая оценка потребностей была затем закреплена в формуле, определяющей, какая доля будущих расходов — при повышении или снижении — будет выделяться Шотландии и Уэльсу. Эта формула основывалась на численности населения и гласила, что на каждые 85 ф.ст. добавки или сокращения бюджетных программ собственно в Англии, Шотландии причитается 10 ф.ст. (несколько больше или меньше), а Уэльсу — 5 ф.ст., так как в то время в Шотландии численность населения составляла 10% населения Великобритании (исключая Северную Ирландию, которая рассматривалась отдельно), в Уэльсе — 5%, а в Англии — 85%.

Эта формула, являющаяся основой для расчета шотландских и валлийских пакетов и сегодня, была уточнена в 1992 г. с учетом изменений доли населения. В итоге Шотландия стала получать на 16% больше ассигнований на душу населения, чем Англия, а Уэльс — на 9%. Надо подчеркнуть, что средства из финансового пакета могут расходоваться иначе, чем в Англии. Лица, ответственные за проведение политики в Шотландии и Уэльсе — как до, так и после децентрализации, — могут устанавливать собственные приоритеты, но они не должны превышать общей суммы ассигнований, предусмотренных для данного пакета. Это позволит, например, тратить больше средств на здравоохранение за счет, скажем, ремонта дорог.

Наряду с этой фундаментальной преемственностью порядка децентрализованного финансирования правительство Блэра ввело одно новшество, действующее только в Шотландии — а именно, предоставило шотландскому парламента право снижать или повышать ставки подоходного налога в Шотландии в пределах 3%. Однако, каково бы ни было символическое значение этого нововведения, оно не слишком весомо в абсолютных цифрах: даже если бы шотландский парла-

мент решил повысить подоходный налог на все 3%, это составило бы всего 450 млн. ф.ст., в то время как размер шотландского пакета, выделяемого центральным правительством, равен 14—15 млрд. ф.ст.

#### *Критическая оценка*

При оценке британской системы распределения ресурсов, в целом более позитивной, чем в ФРГ, следует отметить несколько моментов.

Во-первых, распределение финансов на пакетной основе дает возможность использовать их более рационально; как отмечалось выше, шотландские и валлийские власти обладают полномочиями перебрасывать средства с одной приоритетной статьи расходов на другую и поэтому могут более чутко реагировать на конкретные — и меняющиеся — региональные потребности.

Во-вторых, расчет пакета по установленной формуле создает предсказуемость. Можно рассчитывать размер пакета на несколько лет вперед и иметь возможность разрабатывать более долгосрочные программы, чем в 1976 г., когда имеющиеся средства зависели от ежегодных и непредсказуемых переговоров.

В-третьих, негативной стороной системы является то, что нынешние ассигнования на пакетной основе основываются на результатах оценки потребностей, проведенной свыше 20 лет назад. Обстоятельства и нужды с тех пор изменились, но постоянная формула расчета пакета не допускает поправок, способных отражать эти изменения. В этом смысле предсказуемость легко может обернуться негативной стороной. Примером этого обычно считают чрезмерные ассигнования на Шотландию, сделанные на базе оценки 1976 г. В 1976 г. Шотландия, действительно, находилась в тяжелом положении, так как она пережила упадок старых основных отраслей промышленности, таких, как угледобыча и судостроение. С тех пор она успешно привлекла крупные капиталовложения в новые технически передовые отрасли и ныне, согласно большинству расчетов, является вторым по уровню жизни регионом Великобритании после юго-востока Англии с центром в Лондоне. Иными словами, можно привести серьезные аргументы в пользу того, что Шотландия имеет теперь необоснованные привилегии.

В-четвертых, возникла проблема, значимость которой, учитывая планы правительства со временем распространить децентрализацию на английские регионы, возросла в настоящее время. Она заключается в том, что пакетная система не учитывает отличия в уровнях финансирования в различных регионах Англии. Экономическое положение этих районов сильно различается, причем в некоторых из них, например на северо-востоке и юго-западе, оно неблагоприятно. Пока этой

проблеме не уделяется достаточного внимания при распределении финансовых ресурсов.

И пятый, последний момент касается полномочий нового шотландского парламента варьировать размер подоходного налога. Возражения некоторых кругов в Великобритании сводятся к тому, что шотландцы непременно повысят подоходный налог, вследствие чего возрастут затраты на оплату труда, и это отпугнет инвесторов. Однако весьма вероятно и то, что шотландский парламента использует эти полномочия по изменению ставки налогов для того, чтобы снизить подоходный налог. Сокращение подоходного налога косвенно снижает затраты на оплату труда, что в результате может послужить стимулом для дополнительных инвестиций ко всеобщему экономическому благу. Однако, даже если шотландский парламента и повысит подоходный налог, на что имеет право, это все равно будет иметь положительный эффект, поскольку подтвердит развитие демократических принципов в процессе принятия решений. Подобное спорное решение парламента вызовет большой общественный отклик и послужит повышению финансовой ответственности и гласности: если вы желаете повысить налоги на своих граждан, вам придется объяснить им, почему вы так поступаете. В результате этого правительство может стать более подотчетным общественности.

#### *Возможные решения*

Хотя оценка британской системы распределения ресурсов в целом позитивна, в ней также имеется место для спорных вопросов. Главный из них: как найти оптимальное соответствие между оценкой потребностей в различных частях страны и стабильностью и предсказуемостью пакетных ассигнований. Хотя никто не предлагает возврата к практике торга вокруг территориальных интересов, которым характеризовалась оценка потребностей до середины 70-х гг., ясно, что требуется ввести в действие какой-то новый метод оценки потребностей, дабы усовершенствовать формулу пакетных ассигнований и снизить преимущества, которые в настоящее время имеет Шотландия. Кроме того, следует провести оценку потребностей и в некоторых английских регионах, которые в настоящее время явно испытывают нехватку государственного финансирования.

Решение этих проблем могло бы состоять, во-первых, в проведении мероприятий по оценке потребностей каждые 5–10 лет с последующим закреплением финансовых ассигнований, вытекающих из оценки потребностей, в формуле пакетных ассигнований, что даст возможность вносить периодические изменения в финансирование по пакетному принципу с учетом новых обстоятельств, сохраняя при этом его пре-

имущества стабильности и предсказуемости, а во-вторых, в распространении этой оценки потребностей и процесса пакетных ассигнований на английские регионы.

### **3. Уроки**

Обратившись, наконец, к вопросу о положительных и отрицательных уроках для Грузии и Абхазии из германского и британского примеров распределения ресурсов, необходимо повторить предупреждение, сделанное в начале статьи. Не может быть и речи о простом переносе моделей распределения ресурсов, укорененных в установившихся институциональных традициях и национальных политических культурах, в другую обстановку с иными традицией и культурой. Это, по всей видимости, в большей степени относится к вопросам распределения ресурсов, чем к другим областям институциональных разработок, обсуждаемых в настоящем сборнике, уже по той простой причине, что вопросы распределения ресурсов— это всегда крайне щепетильный аспект. Деньги во все времена имели кардинальное значение для осуществления политической власти; нет смысла обладать полномочиями на определенного рода деятельность, если нет средств на осуществление данных полномочий.

Даже в ФРГ и Великобритании конфликты по поводу распределения денежных средств проявляются открыто во всю свою мощь. В ФРГ более слабые в финансовом отношении земли сетуют на то, что они получают слишком мало средств, в то время как финансово более сильные земли выражают недовольство тем, что платят слишком много. В Великобритании по мере развертывания новым правительством процесса децентрализации ширятся жалобы на то, что Шотландия, исходя из пакетной формулы, получает слишком много средств и ставит другие регионы Великобритании в невыгодное положение.

Но эти конфликты все же поддаются урегулированию, поскольку проходят в институциональных рамках, позволяющих регулировать конфликт, и поскольку политические культуры стран, о которых идет речь, в широком плане признают принцип, согласно которому некоторые части страны должны получать больше средств по сравнению с другими. Последнего условия, в частности, еще не существует в Грузии и Абхазии, независимо от того, какие институциональные рамки могут быть со временем созданы для регулирования и оживления грузино-абхазских взаимоотношений. Понадобится нарастить достаточный уровень взаимного доверия, чтобы стороны могли признать, что та или иная часть Грузии/Абхазии будет получать больше средств на определенные цели, чем другие части.

Если говорить конкретно об институтах и процедурах распределения ресурсов в ФРГ и Великобритании, то какие уроки можно было бы извлечь? Выводы из германского опыта преимущественно негативного свойства, ибо система слишком сложна, недостаточно учитывает различные бюджетные потребности в разных районах страны и не создает достаточных стимулов, особенно в экономически более слабых районах, для организации ответственного финансирования. В самой Германии политические затруднения, связанные с этими вопросами, становятся теперь столь отчетливыми, что традиция кооперативного федерализма все громче оспаривается и звучат призывы к ее замене какой-либо формой более конкурентных взаимоотношений между землями, основанных на большей автономии и меньшей финансовой солидарности.

В отличие от этого общие принципы, лежащие в основе британской системы, действительно содержат важные положительные находки в деле распределения ресурсов, применимые даже в такой коренным образом отличающейся обстановке, какая существует в Грузии/Абхазии. Говоря в самом общем плане, асимметричность британской децентрализации, основанной на принципе нахождения неодинаковых решений для различных частей территории Великобритании, позволяет с самого начала избежать многих споров вокруг распределения ресурсов, которые вызывает кооперативный федерализм. В частности, комбинация оценки потребностей и пакетного финансирования на основе определенной формулы сравнительно проста, прозрачна и понятна налогоплательщикам. Принцип оценки потребностей прямо отвечает неизбежно дифференцированным бюджетным нуждам различных районов страны. А идея полномочий по варьированию налогов обладает способностью наделить граждан чувством финансовой ответственности, создавать стимулы для ответственного финансирования. Если бы, например, шотландский парламент был вынужден в силу плохого управления или просчета увеличить налоги, он обязан был бы объяснить избирателям причины таких действий, чего германская система финансового выравнивания не предусматривает.

Этим положительные стороны британских принципов оценки потребностей и пакетных ассигнований не ограничиваются. Идея оценки потребностей позволяет творцам политики учитывать особые проблемы, возникающие в различных регионах страны. В Шотландии учитываются повышенные расходы на душу населения, необходимые для поддержания в порядке дорожной системы, а также относительно более высокая заболеваемость населения, что требует больших расходов здравоохранения на душу населения по сравнению с остальной Великобританией.

Тот же принцип можно было бы гипотетически применить к совершенно отличным условиям Грузии/Абхазии, например к проблеме восстановления инфраструктуры транспорта и связи в районах, особенно пострадавших от войны; или возрождения туристской отрасли в Абхазии; или же оживления любой формы экономической активности в Грузии или Абхазии всюду, где имеется упущенная или недооцененная экономическая выгода, которую нужно использовать в процессе реконструкции.

Наконец, принцип закрепления финансовых ассигнований в формуле пакетного финансирования, действующей между периодически проводимыми оценками потребностей, также имеет универсальные преимущества. Формула пакетного финансирования защищает как Шотландию, так и Уэльс от поползновений со стороны центрального правительства на эти денежные средства. Даже если центральное правительство столкнется с каким-либо финансовым кризисом, оно не сможет претендовать на средства, распределяемые согласно механической формуле. Механизм пакетного финансирования стабилен и предсказуем, что, безусловно, является преимуществом. Шотландия и Уэльс обладают правом распоряжаться по своему усмотрению средствами, выделяемыми в пакете. В ответ на неожиданные изменения обстоятельств или смену приоритетов, например в связи со сменой правительства, средства могут переключаться с одной статьи расходов на другую.

В заключение отметим, что данное соображение наводит на мысль о том, что для тех, кто стремится к созданию институциональных структур для будущих процессов распределения ресурсов в регионе Грузии/Абхазии, британская система распределения ресурсов между различными территориальными образованиями обладает гораздо большим потенциалом для извлечения позитивных уроков, чем германское финансовое выравнивание.

## Литература

### *Германия*

Exler, Ulrich (1992). Financing German Federalism: Problems of Financial Equalisation in the Unification Process. // German Politics. Vol. 1.

Huber, Bernd (1997). Der Finanzausgleich im deutschen Federalismus. // Aus Politik und Zeitgeschichte. No. B24/97.

Huber, Bernd (1998). Der deutsche Finanzausgleich. Konzeption und Reformbedarf. // Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Vol. 27.



Jeffery, Charlie (1996). The Territorial Dimension, в: Gordon Smith et al (eds). // Developments in German Politics 2 (London, Macmillan).

Jeffery, Charlie (ed.) (1998). Recasting German Federalism. The Legacies of Unification (London, Pinter).

Jeffery, Charlie and Hans Mackenstein (1998). Financial Equalisation in the 1990s. On the Road Back to Karlsruhe? в: Charlie Jeffery (ed.). Op. cit..

Peffekoven, Ralf (1994). Reform des Finanzausgleichs — eine vertane Chance. // Finanzarchiv. Vol. 51.

Renzsch, Wolfgang (1994). Foderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995. // Zeitschrift für Parlamentsfragen. Vol. 25.

*Великобритания*

Constitution Unit (1996a). Scotland's Parliament. Fundamentals for a New Scotland Act (London, Constitution Unit).

Constitution Unit (1996b). An Assembly for Wales (London, Constitution Unit).

Heald, David and Neal Geaghan (1996). Financing a Scottish Parliament, в: Stephen Tindale (ed.). The State and the Nations. The Politics of Devolution (London, Institute for Public Policy Research).

Heald, David, Neal Geaghan and Colin Robb (1998). Financial Arrangements for UK Devolution. // Regional and Federal Studies. Vol. 8.

Kellas, James G. and Peter Madgwick (1982). Territorial Ministries: the Scottish and Welsh Offices, в: Peter Madgwick and Richard Rose (eds) The Territorial Dimension in United Kingdom Politics (London, Macmillan).

Royal Commission on the Constitution 1969–1973 (1973). Volume I. Report (London, Her Majesty's Stationery Office).

Scottish Office (1997). Scotland's Parliament, Cm 3658 (Edinburgh, Stationery Office).

Welsh Office (1997). A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly. Cm 3718 (London, Stationery Office).