

© 2019

Алексей Шлихтер

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник
Института мировой экономики и международных отношений
им. Е.М. Примакова РАН
(e-mail: shlihter.alexey@yandex.ru)

РЕГУЛИРОВАНИЕ И ФИНАНСИРОВАНИЕ В США СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В ФОРМАТЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Автор анализирует тренды в управлении государственными социальными программами в США и показывает механизмы их реализации на субнациональном уровне.

Ключевые слова: кооперативный федерализм, конкурентный федерализм, консультативная комиссия по межправительственным отношениям, социальные программы, Медикер, Медикейд, межбюджетные трансферы, нефинансируемые мандаты.

DOI: 10.31857/S020736760003833-5

В отечественной науке достаточно хорошо исследованы правовые аспекты федеративного устройства различных стран, включая Россию, однако мало изучены такие, имеющие для нашей страны научную и практическую значимость вопросы, как организация в федеративных государствах регулирования, финансирования, исполнения и перенастройки отдельных элементов системы социального обеспечения, функционирование задействованных в этом процессе механизмов и институтов, их соответствие запросам общества. Ответы на них на примере США позволяют извлечь уроки из американского опыта, а также выявить просчеты и ошибки, которые не следует повторять. Однако ознакомление с американским опытом не предполагает механической его имплантации в ткань российской общественной системы, так как есть пределы допустимости заимствований, связанные с конкретно-историческими традициями и национально-культурными особенностями, а также с экономическими условиями, в которых функционирует общественная система.

В настоящее время в России ощущается необходимость глубокого реформирования федеративных отношений, которое создавало бы стимулы для раскрытия потенциала развития каждого региона, активизировало процессы усиления его бюджетной самообеспеченности, сглаживало перепады в уровне жизни, потребительского спроса и соцобеспечения населения субъектов РФ [1]. Пока что меры по такому выравниванию не дают ожидаемых результатов из-за "самоустранения" федерального правительства с 2013 года от активного финансирования социальных сфер в регионах. Эта проблема требует для своего разрешения усиления механизмов самоуправления граждан, а не самоуправления местных и региональных чиновников. Разрыв в доходах при сравнении различных регионов РФ чуть ли не на порядок свидетельствует о силь-

ном расслоении общества. По данным Российской академии народного хозяйства и государственной службы, 22% россиян относятся к категории бедных, но по факту этот показатель может быть выше, поскольку в зоне потребительского риска находится 35,6% населения [2].

Отрицательно влияет на уровень жизни при низком платежеспособном спросе россиян замещение полноценного государственного участия в системе здравоохранения и образования элементами коммерциализации. Неуклонно сокращается число медицинских и социальных работников на фоне роста потребителей оказываемых ими услуг, что повышает риски снижения их доступности. По состоянию здоровья из 188 стран РФ на сегодня занимает 119 место в мире. В нарушение принципа социальной справедливости официально отменено исполнение законодательно предписанных минимальных социальных стандартов для всех субъектов РФ. Бюджетных ресурсов, направляемых на развитие в регионах медицины, образования и вспомоществования, в абсолютном и относительном выражении недостаточно при том, что нагрузка на региональные бюджеты растет, хотя доходные поступления в них по сравнению с поступлениями в федеральный бюджет втрое меньше. Тренд редуцирования социальных функций государства, порождая маргинализацию значительного сегмента общества, не только тормозит социально-экономическое развитие, но и повышает риски политической нестабильности в стране.

Американское государство играет ключевую роль в обеспечении социальной защиты малообеспеченных. В 2017 фин.г. из валовых расходов федерального бюджета США в размере 4 трлн долл. (20,8% ВВП) на программы социального обеспечения (*Social Security*) было израсходовано 939 млрд долл. (4,9% ВВП), на страховую медицину – Медикэр (*Medicare*) – 591 млрд долл. (3,1% ВВП), на Медикайд (*Medicaid*) – 375 млрд долл. (2% ВВП) [3]. В 2019 фин. г. США планируют израсходовать 4.407 трлн долл., свыше 60% этой суммы – это выплаты по программам социального обеспечения (СО). На текущий период СО является самой крупной статьей федеральных расходов США в размере 1.046 трлн долл., *Medicare* – 625 млрд долл., *Medicaid* – 412 млрд долл. [4]. Приведенные цифры – это размеры перераспределенного через налогово-трансфертный механизм национального дохода США на реализацию сотен государственных социальных программ. Ими охвачены безработные, нуждающиеся в жилье, пенсионеры, иммигранты, которые не могут получить социальные услуги по рыночным ценам, малоимущие семьи с детьми-иждивенцами, вдовы, утратившие кормильца, школьники, студенты, военные ветераны, лица пожилого возраста, престарелые и инвалиды. В стране функционирует как государственная, так и частные пенсионные системы. Формула начисления пенсий привязана к уровню зарплаты, а не к объему взносов. Американские пенсионеры получают больше, чем вносят в систему (для разных категорий выплаты в 1,5–2 раза превышают взносы), в российской же системе это в принципе невозможно. Формула пенсионных начислений в США обеспечивает более высокий уровень пенсионного замещения для низко-

оплачиваемых, чем для средне- и, в еще большей степени, для высокооплачиваемых.

Американский федерализм как феномен правовых и социально-экономических отношений между его уровнями формировался поэтапно: на первом этапе происходило выдвижение элементов государственности снизу — от маленьких самоуправляющихся общин, которые, пространственно расширяясь и коммуницируя между собой, способствовали созданию штатов (государств), образовавших союз конфедеративного типа. Вплоть до 1930-х гг. США функционировали по модели “дуального федерализма” (ДФ) (*dual federalism*), а по сути — конфедеративной модели, когда центральные органы и власти штатов были суверенными в сферах своей ответственности. Метафорически данную модель можно представить в виде гигантской фабрики, где машины установлены в два ряда и вплотную друг к другу. В этом скоплении вращающихся колес и движущихся лент обе группы машин выполняют собственные функции, не соприкасаясь со стоящими рядом механизмами и не нарушая хода их работы.

На втором этапе происходила трансформация в направлении создания вертикально интегрированного государственного управления, отправным пунктом которой явилось принятие в 1913 году XIV Поправки к Конституции с правом Конгресса облагать индивидуальным подоходным налогом жителей всех штатов и расходовать федеральные ресурсы в целях обороны и «общего благоденствия». Поправка стала юридической основой модели кооперативного федерализма (*cooperative federalism*) (КФ), которая, опираясь на принцип солидарной ответственности и обладая сильным переговорным потенциалом, позволяла обеспечивать согласование действий между центром и штатами для решения общенациональных социальных проблем. Содержанием КФ служат встречные потоки законодательных инициатив, соглашения между федерацией и штатами о разделении бюджетных доходов и расходов на финансирование социальных программ, взаимное делегирование отдельных полномочий на базе договоренностей о разграничении сфер управления и ответственности. При этом центральным координатором и регулятором выступает центральная власть.

На практике КФ включает элемент дуализма благодаря «совпадающей компетенции», например, в фискальных вопросах: все бюджетные уровни (федеральный, штатный и местный) располагают собственными налогами. Другим элементом дуализма служит распределение обязанностей между Центром и штатами относительно администрирования и финансирования той или иной социальной программы. В случае федерально-штатного финансирования программы власти штатов самостоятельно решают какие категории граждан соответствуют критериям для получения права на участие в ней и какие виды услуг покрываются бюджетными ресурсами штатов, а также сами рассчитывают размеры постатейного финансирования программы. К таковой относится программа Медикейд, обеспечивающая бесплатную медицинскую помощь имеющим постоянное место жительства американцам и иностранцам с

низкими доходами. Программа на 75% обеспечивается федеральным бюджетом и на 25% – бюджетами штатов. По принципу разделения ответственности функционирует и программа страхования по безработице: выделение финансовых средств производится федеральным правительством, а управление программой и ее реализация осуществляются на уровне штатов.

Иначе обстоит дело с финансируемой на 100% федеральным бюджетом программой продовольственных карточек (*food card program*) (Министерство сельского хозяйства США на 50% покрывает и административные расходы на обслуживание программы), которая реализуется согласно федеральным нормативам отбора участников и расчётам размера помощи. Аналогично обстоит дело в отношении Программы гарантированного дохода для малоимущих лиц, достигших возраста 65 лет, инвалидов и слепых (*Guaranteed income programs for low-income people over 65, people with disabilities and blinds*).

С самого начала формирования государственной системы США отчетливо проявилась институционально закреплённая в законах штатов и городов функция обслуживания американцев: первый в США департамент социальной помощи был создан в Канзас-Сити в 1910 году в ответ на демонстрацию, устроенную безработными перед зданием мэрии [5]. Год спустя штат Иллинойс принял закон в отношении матерей с детьми на иждивении, обязывающий окружные власти предоставлять им безвозмездную помощь. В 1919 году примеру Иллинойса последовали 39 штатов: пособия стали предоставляться всем нуждающимся матерям, независимо от того, были ли дети рождены в браке и живы ли их отцы. Общенациональному страхованию по безработице 1935 г. предшествовали принятые начиная с 1929 г. в 44 штатах законы о регулировании выплат пособий по безработице.

Изменения произошли в годы Великой депрессии 1930-х гг., когда органы власти штатов, муниципальные образования (МО) и компании оказались не в состоянии позаботиться о миллионах безработных. В 1935 г. с принятием Закона о социальном обеспечении (*Social security*), предусматривающего финансирование программы страхования старости, потери кормильца и инвалидности (*Old-Age, Survivors, and Disability Insurance – OASDI*) был заложен фундамент всех дальнейших преобразований в этой области. В настоящее время наряду с *OASDI* действуют четыре программы: пенсионного обеспечения, компенсации безработным, помощь семьям с детьми на иждивении (*Aid to Families with Dependent Children*) и программа содействия в решении жилищных проблем (1937 г.). После Второй мировой войны все большее значение придается федеральным межбюджетным трансферам (МТ) в помощь штатам и местным администрациям (*Grants in Aid to States and Local governments*).

Осуществляя контроль за социальной политикой штатов, федеральное правительство использует мандаты (*mandates*), например, обязывающие местные администрации устанавливать минимальные ставки за-

рабочей платы по Закону о справедливых стандартах труда (*The Fair Labor Standards Act*) или требующие по федеральному закону от правительств штатов и местной администрации выделять часть бюджетных средств на создание фонда помощи нетрудоспособным американцам (*The Americans with Disabilities Act*).

Взаимодействие центра со штатами в сфере социальной политики порой пробуксовывает: протесты вызывает спорная с точки зрения правомерности практика распределения расходов "нефинансируемые мандаты"—АМ (*unfunded mandates*), то есть, предписания штатам и МО по финансированию отдельных видов социальных услуг при символическом участии в нем федерального бюджета или даже полного покрытия их стоимости за счет бюджетов штатов. АМ практиковались в 1980—90-е годы в нарушение закона о возмещении издержек (*reimbursement of costs*), вступающего в силу при возложении центральной властью на бюджеты штатов расходных обязательств. При президенте У. Клинтоне Конгресс в 1995 г. принял Акт, запретивший использовать АМ без соответствующего федерального финансового обеспечения.

Особое качество американскому федерализму придает сочетание в нем элементов конкуренции и кооперации. В модели конкурентного федерализма (*market — preserving federalism*) каждый штат, опираясь на конституционно закрепленный за ними "резерв власти", издает собственные законы. Понятие «конкурентный федерализм» вошло в научный оборот в работе канадского экономиста А. Бретона «К теории конкурентного федерализма» (1987 г.) [6]. Такого рода конкуренция существовала уже во второй половине XIX века, когда отдельные штаты состязались между собой, опираясь на право принимать законы. Штаты состязаются друг с другом за привлечение человеческого капитала и других факторов производства, владельцы которых выбирают такие условия размещения бизнеса в штатах и городах, которые бы отличались благоприятным инвестиционным климатом. На "рынке услуг" штаты предоставляют фирмам и квалифицированным специалистам смешанные блага, включая услуги сетевых производств — газовых, электрических, тепловых, развитую социальную, образовательную и дорожно-транспортную инфраструктуру, а также дешевые кредиты и низкие ставки корпоративных налогов (от 5% до 12%).

Разумеется, в условиях конкуренции, особенно на фоне циклических экономических спадов, всегда остаются "проигравшие" штаты, и поэтому сохраняется горизонтальный дисбаланс. Тем не менее конкуренция придает федеративной системе США динамизм, создает стимулы для проявления штатами инициативы, оптимизирует налоговую нагрузку и обеспечивает эффективность управления. Ключевые положения конкурентного федерализма могут иметь практическое значение для России в плане стимулирования развития доходной базы дотационных краев и областей и повышения в них уровня бюджетной самообеспеченности. По мнению ряда экономистов, штаты могут конкурировать лишь за получение финансовой помощи от центрального правительства. Это не

совсем так, поскольку штаты могут за счет собственных доходов предоставлять услуги в объеме и с качеством, отвечающим предпочтениям бизнеса и населения территории.

Как и любое другое явление конкурентный федерализм имеет оборотную сторону: 1) некоторые общественные блага могут производиться в одном штате, а потребляться в другом, жителям которого этот продукт достается бесплатно (проблема безбилетника); 2) высока вероятность неравенства налогового бремени для предприятий-резидентов и нерезидентов штата; 3) налоговые льготы для бизнеса могут обернуться низким уровнем социальных услуг. Например, в Техасе в результате сокращения налогов на бизнес «прописались» многие фирмы и выросла занятость: 47% созданных в США рабочих мест находились в этом штате, что стало удивительным достижением на фоне потери 1,3 млн рабочих мест в целом по США при Президенте Б. Обаме. Однако 26% занятых не имели медицинской страховки. Расходы на образование на душу населения в Техасе самые низкие среди 50 штатов, а система здравоохранения – одна из худших в стране. Другим примером является штат Канзас, где для оживления экономики были снижены налоги на бизнес, и, хотя это обернулось сокращением некоторых видов социальных услуг, в штате были созданы десятки стартапов, снизился уровень безработицы до 5,4% и выросла численность экономически активного населения (в 2014 г. десятки тысяч жителей соседних штатов перебрались сюда, так как условия труда здесь оказались гораздо выгоднее).

Согласно теории Дж. Бьюкенена, эффективность распределения общественных благ зависит не только от функции их полезности, но и от численности их потребителей. Доказывая выгоды децентрализованного управления с точки зрения эффективности распределения ресурсов, Бьюкенен указывает, что окружные и городские администрации располагают наиболее полной информацией о местных условиях и предпочтениях граждан при выборе общественных благ, быстрее и точнее отвечают на социальные запросы, чем громоздкие структуры национального правительства, а значит, принимают наилучшие решения [7].

Во всем мире эффективность местной администрации принято измерять объемом затрат ресурсов на общественные блага в расчете на душу населения. Существует корреляция размера городской территории с количеством жителей, позволяющая оптимизировать муниципальные бюджетные затраты. Самое малое поселение (до 15 тыс. жителей) вынуждено нести наиболее высокие расходы на услуги в расчете на одного жителя из-за неэкономичности небольших по масштабам операций. Мегалополисы расходуют самые крупные по объему бюджетные ресурсы на оказание единицы услуг, хотя их эффективность не всегда очевидна. И лишь поселения средней величины (от 15 до 75 тыс. жителей) испытывают в этом смысле наименьшие трудности.

На местном уровне достигается Парето-эффективность производства общественных благ, учитывая возможность потребителей выбирать общины, пользуясь совершенной мобильностью и полной информацией

об услугах и налоговых ставках в различных округах и городах. Другими словами, люди стремятся найти для себя такой вариант местожительства, работы, системы услуг и налогового режима, которые будут отвечать их интересам [8].

При кажущейся простоте реализации принципа децентрализации раскрытие ее преимуществ является непростой задачей в силу заложенного в модели бюджетного федерализма противоречия, обусловленного необходимостью одновременного решения трех задач - достижение экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности. Трудности их решения состоят в следующем: обеспечение макроэкономической стабильности достигается сокращением горизонтального дисбаланса и, следовательно, повышается социальная справедливость. Эта цель достигается за счет централизации налоговой базы, которая может обернуться снижением собственных бюджетных доходов на субфедеральном уровне. Совмещение же экономической эффективности и макроэкономической стабильности за счет ослабления вертикального дисбаланса может вызвать усиление перепадов в региональном разрезе (горизонтальное неравенство) и, следовательно, социальной несправедливости, а это ставит перед центральной властью проблему, единственным вариантом решения которой является усиление налоговой централизации. Но при этом возрастают риски снижения доходной автономии территорий, что противоречит бюджетной децентрализации.

Американские администрации решают эту задачу комбинацией жестко-административных и мягких косвенных (финансовых) инструментов, а также сочетанием децентрализованных и централистских приемов, когда центральное правительство и правительства штатов являются функционально независимыми в одних сферах и координирующими свои действия в других.

Важнейшую роль в регулировании и распределении ресурсов на финансирование социальных программ играют государственные институты. Для координации связей центра со штатами в помощь президенту США создан Совет по внутренней политике (*US Domestic Policy Council*). На нем принимаются решения по вопросам образования, здравоохранения, соцобеспечения, занятости, жилищного строительства, общественного транспорта, безопасности лекарственных препаратов и мн. др. [9].

В обеих палатах Конгресса США действуют подкомиссии по вопросам федеративных отношений (в Палате представителей – в рамках Комиссии по правительственным операциям, в Сенате – в составе Комиссии по правительственным делам). В системе исполнительной власти США центральная роль принадлежит Административно-бюджетному управлению (*Office of Management and Budget*) – ОМБ, которое разрабатывает проект федерального бюджета, контролирует его исполнение, оценивает эффективность деятельности федеральных исполнительных органов и осуществляет разработку планов их реорганизации. На ОМБ возложена также текущая работа по подготовке инструкций и циркуляров по про-

ведению аудита исполнения федеральных программ [10]. Правила и требования к порядку проведения аудита на уровне штатов, округов и МО регулируются разработанным ОМБ Циркуляром А-133 согласно Единому Акту об Аудите (*The Single Audit Act*), а также специальным Руководством ОМБ, именуемым «Единые административные требования к аудиту для федеральных грантов». Так, в 2014 г. ОМБ установил очередной повышенный порог расходов по линии помощи штатам, подлежащих федеральному контролю и проверке их исполнения (от 750 тыс. долл. и выше в год по одной программе). Контрольно-ревизионные органы США, и в первую очередь Счетная палата (*Government Accountability Office*) проводят аудит в отношении тех программ помощи штатам, которые профинансированы федеральным бюджетом либо полностью, либо с участием штатов.

Итоги ежегодного доклада по аудиторским проверкам с рекомендациями и оценками эффективности расходования государственных финансов адресуются Президенту и Конгрессу. Конгресс участвует в верификации федеральных программ в ходе законодательных слушаний. Квалифицированная проработка бюджетных предложений на независимой от федеральной администрации основе возложена на Бюджетное управление Конгресса (*Congressional Budget Office*). Если годовой размер финансовых трансферов относительно невелик, то распорядительные органы штатов и МО освобождаются от федерального контроля и надзора за их расходованием и аудит может быть проведен по распоряжению администрации либо закону легислатуры штата, либо по решению местной администрации.

Непосредственно за исполнение социальных программ отвечают Министерство образования, Министерство сельского хозяйства, Министерство энергетики, Министерство труда, Министерство по делам ветеранов, Министерство здравоохранения и социальных услуг (*Department of Health and Human Services – ДХХС*). Будучи одним из самых крупных, ДХХС отвечает за исполнение 300 программ, от которых зависит благополучие гораздо большего числа американцев, чем от любых других программ. Немалую роль играет и Министерство жилищного строительства и городского развития – ДХУД (*Department of Housing and Urban Development*). На сегодня важной его функцией является содействие в покупке американцами собственного жилья и защита их от жилищной дискриминации. Другое направление работы ДХУД – предоставление грантов и займов в рамках программ, за имплементацию которых отвечают программные офисы.

Например, Офис планирования и развития общин (*Community Planning and Development*) осуществляет руководство блоковой программой коммунального развития (*Community Development Block Grant*); программой Обновления коммунальной инфраструктуры (*Community Renewal*); программой помощи в восстановлении жилья, разрушенного в результате стихийных бедствий (*Disaster Recovery Assistance*); программой чрезвычайной жилищной помощи в форме грантов (*Emergency Shelter*

Grants). Управление по строительству жилья для индейцев и общественных программ (*Public and Indian Housing*) в настоящий момент отвечает за жилищные программы, распространяемые на индейцев, эскимосов, алеутов и гавайских аборигенов.

За исполнение программ продуктовой помощи беднякам в США отвечает Служба питания и продовольствия – ФНС (*Food and Nutrition Service*). В сфере ответственности ФНС находятся 15 программ, направленных на предотвращение голода в стране и обеспечение качественного питания. ФНС отвечает за обеспечение бесплатных школьных завтраков и снабжение продуктами питания детей из бедных семей, престарелых и инвалидов. Наряду с ФНС имеется Служба продовольственной безопасности – ФСИ (*Food Safety and Inspection*), которая контролирует и удостоверяет безопасность для потребителей пищевых продуктов.

На федеральном уровне аналитические и экспертные функции в области межправительственных отношений выполняет постоянная Консультативная комиссия по межправительственным отношениям (*Advisory Commission on Intergovernmental Relations АКИР*). Являясь независимым двухпартийным межправительственным агентством, АКИР состоит из 26 членов, девять из них представляют федеральный уровень законодательной и исполнительной власти, 14 – штатный и местный уровни и 3 – общественные организации; 20 членов АКИР назначаются президентом США, но сам он предлагает кандидатуры лишь шести из них; остальные 14 выдвигаются общенациональными ассоциациями территориальных органов власти – Национальной конференцией губернаторов, Советом правительств штатов, Национальной лигой городов, Конференцией мэров и Национальной ассоциацией графств (округов). Три члена АКИР назначаются председателем Сената из числа сенаторов и еще три – спикером палаты представителей из числа конгрессменов.

Такой порядок представительства обеспечивает учет в выводах и рекомендациях точек зрения и интересов всех субъектов межправительственных отношений. Постоянным штатом научных сотрудников АКИР подготовлена масса исследований по проблемам федеративных отношений. На их основе Комиссия дает рекомендации по совершенствованию организации и функционирования различных элементов и звеньев системы этих отношений, рекомендации направляются их во все заинтересованные инстанции: президенту США, Конгрессу, федеральным и штатным ведомствам, а также МО [12].

На протяжении десятилетий в США наблюдаются разные подходы к вопросу эффективности госрегулирования социальной системы, влияющими на изменения, наблюдаемые в двух так или иначе связанных между собой аспектах внутренней политики США: в аспекте соотношения между рыночными услугами и услугами, оказываемыми государством, а также в аспекте подвижек в межправительственных отношениях в сторону усиления или ослабления акцента на делегированное законодательство.

Разразившийся в 2008 году в США финансовый кризис и вялое посткризисное восстановление экономики, усугубившие социальные проблемы (рост бедности и социального неравенства в региональном разрезе, а также проблемы доступа к дорожающим медицинским услугам), стали вызовами, оживившими многолетние дискуссии между демократами и республиканцами о пределах «вмешательства» федерального центра в прерогативы штатов. Либеральный подход, присущий демократам, – сохранение расширенных социальных функций государства и предоставление обществу услуг широкого спектра, – предполагает активную регулятивную роль федерального центра в социальной сфере, и следовательно, увеличение налогов и бюджетных расходов. Подчеркивая необходимость «большого правительства», демократы в качестве ключевого выдвигают аргумент о том, что оно работает на благо всего общества, сглаживая перепады между штатами по показателям развития социальной инфраструктуры, образования, здравоохранения, коммунальных услуг, подушевого дохода и сокращения бедности.

Представители консервативно-республиканского крыла политического истеблишмента США настаивают на ограничении социальных функций и расходов федерального бюджета, которые, по их мнению, разрушают трудовую этику и умножают паразитические и иждивенческие настроения в американском обществе [13]. Другая часть критиков "большого правительства" считает необходимым передать многие социальные функции на места (в распоряжение низовых структур управления, бизнеса, НКО, других общественных организаций), отвечая тем самым желанию многих американцев покончить с разрастанием бюрократических структур. Апофеозом социальной философии республиканцев служит лозунг: "Меньше требовать от правительства и больше спрашивать с себя". Умеренное крыло республиканской партии, не отрицая необходимости государственного участия в поддержании минимальной обеспеченности реально нуждающихся, одновременно выражает несогласие с избыточными размерами государственного аппарата. Такая позиция создает условия для формирования либерально-консервативного консенсуса в виде перекрестного делегирования полномочий в сферах управления и распоряжения федерально-штатными социальными программами.

Тенденция к самовозрастанию бюрократического аппарата в центре и на местах – это реально существующая в США проблема, которая вызывает у многих американцев отрицательные чувства, побуждая очередную вашингтонскую администрацию осуществлять меры по реновации госаппарата путем сокращения штатов некоторых министерств и ведомств и упразднения неэффективных социальных программ. Достаточно успешно реновация госаппарата проводилась при президенте Р. Рейгане, который упразднил ряд неэффективных федеральных ведомств и аннулировал 250 неэффективных социальных программ. При Б. Клинтоне в 1997 году в государственном аппарате было сокращено 300 тыс. рабочих мест. При Д. Трампе в 2017 г. количество госчиновников было

сокращено на 13 тысяч и одновременно было аннулировано 50 программ, курируемых Агентством США по охране окружающей среды.

Наиболее радикально реновация прошла в штатах Джорджия и Нью-Мексико: в первом число ведомств с учетом смежности выполняемых ими функций было сокращено с 300 до 22; в Нью-Мексико 395 государственных агентств были объединены в 12 департаментов. В плане реновации административных структур более чем в половине штатов созданы департаменты социальных услуг, объединившие прежде разрозненные и дублирующие друг друга ведомства и агентства, отвечавшие за исполнение программ пенсионных выплат, помощи беднякам и престарелым, медицинского страхования, страхования по безработице, профессиональной подготовки и переподготовки рабочей силы.

В США финансирование территориальных органов управления производится по четырем каналам мобилизации денежных ресурсов: поступлений от собственных налоговых и иных доходов, заемных средств на рынке ссудного капитала, налогового стимулирования и межбюджетных трансферов (МТ), которые перечисляются штатам по ежегодно утверждаемому Конгрессом Акту о федеральном гранте и кооперативном соглашении (*Federal Grant and Cooperative Agreement Act*). Ниже на графике представлена динамика роста федеральных бюджетных расходов на помощь штатам, которые резко возросли в посткризисный период (2009–2011 гг.) согласно Закону о восстановлении экономики и реинвестировании (*The American Recovery and Reinvestment Act of 2009*). Восходящая кривая в динамике МТ наглядно доказывает, что независимо от межпартийных разногласий и от того, президент какой партии занимает Белый дом, внутренняя политика правительства США никогда не переступает красную черту и не покушается на запущенный государственный механизм дистрибуции социальных расходов бюджета, ограничиваясь его корректировкой.

В 2017 фин. г. МТ составили 31% расходов федерального бюджета и 23% бюджетов штатов и МО [14]. Объем грантов на помощь штатам и МО увеличился с 7 млрд долл. в 1965 г. до 728 млрд долл. в 2018 г. [15]. В текущем году МТ распределились следующим образом: 433.4 млрд долл. (59,5%) выделено на программу страхования здоровья детей (*State Children's Health Insurance Program*); 111.3 млрд долл. (15,3%) – на поддержание дохода малоимущих (*income security*); 64.4 млрд долл. (8,8%) – на дорожно-транспортные нужды; 63.8 млрд долл. (8,7%) – на отдельные социальные услуги; 31.9 млрд долл. (4,4%) – на коммунальное развитие; 23.1 млрд долл. (3,2%) – на программы детского питания и гранты студентам, и на налоговую скидку на одного ребенка (*Child tax credit*) [16].

Необходимость МТ для выравнивания бюджетной обеспеченности штатов диктуется тем, что доходная часть федерального бюджета в основном складывается за счет наиболее крупных прямых налогов – индивидуального подоходного налога, корпоративных налогов и взносов на социальное страхование. Источниками доходов бюджетов штатов в основном служат косвенные налоги (на продажи, с доходов компаний

и акцизы). Из общей суммы налоговых сборов 66% получает федеральный бюджет, 20% – бюджеты штатов и 14% – местные бюджеты. В структуре последних наиболее крупным являются подоходный налог (32%) и налог на недвижимость (28%), затем по убывающей идут сборы (15%), гранты (11%), налог с продаж (7%), проценты, штрафы и лицензии (7%). Поимущественными налогами облагается текущая рыночная стоимость недвижимого (земля, строения) и движимого (автомобили, оборудование, товарные запасы и т.д.) имущества физических лиц, предприятий и учреждений.

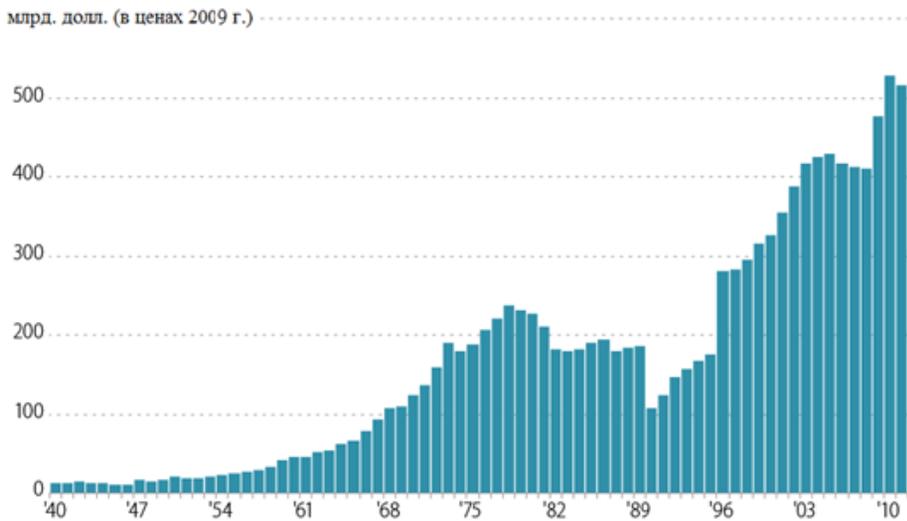


Рис. 1. Динамика федеральных бюджетных расходов в помощь штатам и МО (1940–2012 гг. млрд долл. в ценах 2009 г.)

Источник: <http://www.gao.gov/gao-12-1016See> Office of Management and Budget, Fiscal Year 2013, Historical Tables, Budget of the U.S. Government. Specifically, Table 12.3, Federal Outlays for Grants to State and Local Governments, by Function, Agency, and Program: 1940–2013. (Wash.: GPO, 2013).

В случае нехватки федерально-штатных трансферов городские власти могут воспользоваться услугами корпораций местного развития (*community development corporations*), которые совместно с частным сектором осуществляют, в частности, проекты строительства и реконструкции жилого фонда на льготных условиях с длительным сроком выплат процентов.

В США не существует законодательной нормы, обязывающей сведение федерального бюджета без дефицита, и правительство может привлекать заемные ресурсы для его покрытия. Напротив, законодательство штатов в большинстве случаев требует бездефицитности своих бюджетов по текущим расходам. Администрация штатов и МО вправе привле-

касть средства на долгосрочной основе с целью финансирования только капитальных расходов, таких как строительство образовательных учреждений и финансирование общественных работ.

Располагая наибольшими бюджетными ресурсами, федеральное правительство имеет относительно узкий перечень расходных обязательств, тогда как штаты и МО, обладая значительно меньшими налоговыми ресурсами, обременены дорогостоящими расходными статьями, поскольку на субфедеральном уровне оптимально обеспечивается связь между инфраструктурными и социальными нуждами и услугами в сферах здравоохранения, образования, социальной помощи, общественного транспорта и жилищного строительства. Отсюда образуется дефицит ресурсов на нижних этажах государства до распределения трансфертов (вертикальный дисбаланс).

Задачи МТ состоят, во-первых, в возмещении бюджетам нижних уровней (регионального и местного) расходов на государственные услуги общенационального назначения в случае, если эти расходы превышают другие поступления в эти бюджеты; во-вторых, в устранении проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями по социальному обеспечению, усиливающимися в условиях экономических спадов. С помощью МТ обеспечивается государственное здравоохранение и образование, жилищное строительство, развитие общин, уход за детьми, профессиональная подготовка, общественный транспорт и снабжение чистой водой американцев с низкими и средними доходами [17].

Размеры получаемых федеральных грантов варьируют от штата к штату. В 2016 фин. г. главными их реципиентами были: штат Луизиана, где доля грантов от общего объема собственных поступлений равнялась 42,2%, Миссисипи – 42,1%. К штатам менее зависимым от федеральной помощи, относятся – Аризона (39,8%), Огайо (39,7%), Кентукки (39,5%), Нью-Мексико (39,3%), Мичиган (34%). Для этих штатов характерны сравнительно незначительные собственные налоговые поступления и ощутимая доля в населении лиц и домохозяйств с умеренными и низкими доходами. Наконец, имеются штаты, которые в наименьшей степени зависят от федеральной помощи: в Северной Дакоте доля получаемых грантов от собственных доходов составляет 18,4%, в Вирджинии – 21,5%, на Гавайях – 22,8%, Канзасе – 24,1%, Делавэре – 25,2%, Висконсине – 27,5%, в Иллинойсе – 27,6% [18].

По режиму использования различаются категориальные (целевые) гранты (КГ) и блоковые гранты (БГ). Первые выделяются штатам по конкретным программам и на жестких условиях (больше 70% совокупных МТ). По способам распределения КГ делятся на гранты, расчет которых производится по формуле и согласно проекту. По формуле учитываются: среднедушевой доход в данном штате, доля детей школьного возраста от численности населения; количество семей со средним достатком и достатком ниже уровня бедности и др. Проектными грантами покрываются расходы на подготовку кадров, зонирование территории и экспертизу общественных проектов.

Известны 4 условия передачи ресурсов из одних бюджетных звеньев в другие:

1) штат может расходовать грант только на те цели и на тех условиях, которые определены федеральным законом;

2) выделение гранта обусловлено встречными расходами штатов (*matching grants*);

3) штат обязан создать и содержать административный орган, подходящий для целей, на который выделяется финансирование и функции которого определяются центральным правительством;

4) компенсацией за полученную штатам помощь служит признание за федеральным правительством права издавать нормативные акты, которым неукоснительно обязаны следовать власти штатов (оно же инспектирует проводимые на эти средства мероприятия).

В зависимости от конкретной программы, оценка права участия в ней лиц и домохозяйств может включать: (а) оценку финансовых активов в сопоставлении с установленным пороговым значением; (б) оценку транспортных средств (допущение определённого уровня справедливой рыночной стоимости данных средств, находящихся во владении кандидата/ов на участие в программе); в) оценку соотношения валового заработка и иных доходов с установленным пороговым значением (с учётом размеров домохозяйства); оценку чистого дохода; г) расчёт размера пособия: косвенная оценка нуждаемости, когда пособие рассчитывается как максимальный его размер за вычетом дохода (чистого или валового) домохозяйства с учётом его размера.

Целевые гранты не поддаются однозначной оценке. С одной стороны, на них всегда имеется спрос; с другой, система их управления страдает изъянами. Начнем с того, что превосходящий объем КГ обязан сильному давлению лоббистских групп, в угоду которым Конгресс США утверждает большое количество программ. В итоге на уровне управления штатов наблюдается слабо контролируемый рост федеральной и региональной бюрократии, который, сопровождаясь процессом ее врантия в местные политические структуры, оказывает давление на локальные центры принятия решений. С ростом числа КГ и управляющих ими ведомств и агентств происходит трудно поддающееся координации растекание государственных финансов по множеству каналов и передаточных звеньев бюрократической иерархии. Неизбежными следствиями такой практики могут стать нескоординированность и дублирование программ.

Альтернативой КГ являются блоковые гранты. Благодаря им у штатов и МО открыта возможность свободно маневрировать полученными финансами и снижать затраты по разным программам на 12 – 30% благодаря экономии на административных расходах, упразднять дублирующие службы, излишние инструкции и подзаконные акты. БГ поступает в распоряжение МО с широкой формулировкой целей и общей суммой, и местные власти сами разрабатывают схему ее распределения – либо на несколько подпрограмм блока (в расчетной пропорции), либо

на решение одной конкретной задачи. Например, прежде Министерство труда США выделяло суммы на каждую программу занятости в отдельности путем заключения контракта с городской службой занятости. Теперь, получив грант, МО могут согласно собственным расчетам использовать его либо целиком, либо частями на обучение кадров, создание новых рабочих мест, организацию общественных работ, создание служб информации о состоянии рынка труда. Передача денежных средств из бюджета вышестоящего нижестоящим бюджетным уровням для финансирования программ близки по смыслу российской практике. Отличие в том, что в США федеральный центр выделяет ассигнования при условии, что штат также вкладывает часть своих бюджетных средств в ту или иную программу.

Наблюдается постоянный рост собственных расходных обязательств штатов, объем которых составляет свыше 2 трлн долл. В среднем 25% расходов направляется на поддержание дохода малоимущих, 21% – на медицинскую помощь, 20% – на правоохранительную систему и 15% – на образование [19]. Во всех штатах имеются Программы защиты малоимущих семей (в основном пожилых пар), и поставщики электроэнергии и бытового газа обязаны предлагать им скидку с тарифа.

Важным компонентом федеральных расходов является продовольственная помощь малообеспеченным семьям. В штате Мичиган не получают продовольственных пластиковых карт (ПК) по Программе дополнительного питания (*Supplemental Nutrition Assistance Program-SNAP*) семьи, имеющие вне зависимости от уровня дохода сбережения в размере не менее 5 тыс. долл. либо легковую или грузовую машину стоимостью 15 тыс. долл. Если в Мичигане, Аризоне, Техасе и Индиане власти должны иметь полное представление об имущественном положении потенциального получателя ПК, то в Орегоне, Оклахоме, Нью-Йорке и ряде других штатов этого не требуется. В 2017 г. по программе *SNAP* получали ПК 43,6 млн американцев. Среднемесячный размер пособия на человека составляет 127 долл., на домохозяйство – от 300 долл. и выше в зависимости от количества иждивенцев и недееспособных.

Участниками *SNAP* являются дети в возрасте 18 лет и младше, живущие в неполной семье с низкими доходами, а также пожилые в возрасте старше 60 лет и инвалиды. Как и в любой системе безвозмездного распределения помощи, имеют место случаи мошенничества. Многие участвующие в *SNAP* лица и домохозяйства скрывают свои дополнительные доходы, чтобы по-прежнему получать помощь. Вопреки запрету на обмен ПК на наличные деньги, получатели данных карт нередко вступают в сговор с продавцами и продают им эти карты с дисконтом.

В США государственные ассигнования выделяются либо по статьям обязательных (мандатных) расходов (*mandatory spending*) внебюджетных фондов, действующих в автоматическом режиме, либо по статьям дискретных расходов (*discretionary spending*), размер которых ежегодно пересматривается Конгрессом. Объем грантов по обязательным расходам в 2017 фин. г. составил 474 млрд долл., ими были профинансированы про-

граммы медицинской и материальной помощи семьям с низкими и средними доходами, включая детей, пожилых и инвалидов. В 2017 фин. г. дискреционные статьи расходов федерального бюджета составили свыше 300 млрд долл., ими были профинансированы программы общественного транспорта (включая расходы на автомобильные дороги, аэропорты и объекты оборонного значения), образования (включая поддержку малообеспеченных студентов) и субсидирования жилья для малообеспеченных семей и пожилых людей [20].

Таблица

**Основные социальные программы
федерального и совместного финансирования,
в которых используется оценка нуждаемости**

Программа	Описание, тип пособия/льготы	Источник финансирования	Федеральное ведомство
Временная помощь нуждающимся семьям (действует с 1998 г. во всех штатах)	Трансферы, обусловленные участием в программе, а также детские субсидии и услуги по обеспечению родителей занятостью	Федеральные блок-гранты, предоставляемые штатам; штаты также выделяют средства	Министерство здравоохранения и социальных услуг (МЗСУ)
Продовольственная дополнительная помощь	Электронные карты, с помощью которых можно приобрести продукты питания в уполномоченных магазинах	Федеральный бюджет – 100% стоимости и 50% административных издержек	Министерство сельского хозяйства США
Медикейд	Медицинские и санитарные услуги лицам и семьям с ограниченным доходом (услуги терапевтов, амбулаторная и стационарная помощь, лабораторные анализы и рентгенография)	Совместно федеральный бюджет и бюджеты штатов	МЗСУ
Программа штатов по страхованию здоровья детей	Медицинская страховка для незастрахованных детей из категории малоимущих работающих семей, доход которых не позволяет участвовать в программе Медикейд (слишком высок)	Совместно федеральный бюджет и бюджеты штатов	МЗСУ
Налоговый зачет заработка	Возвращаемый налоговый зачет для работающих малоимущих семей	100% федеральный бюджет	Налоговое управление США

Дополнительный доход по социальному обеспечению	Обеспечивается минимальный доход малоимущим лицам в возрасте от 65 лет, слепым и инвалидам	В основном федеральный бюджет с финансированием из бюджетов штатов	Управление социального обеспечения США
Школьные завтраки	Бесплатные завтраки для школьников	Федеральная субсидия	Министерство сельского хозяйства США
Программа дополнительного питания для женщин и младенцев	Продовольственные пакеты, услуги в области питания	100% федеральный бюджет	Министерство сельского хозяйства США
Жилье для малоимущих	Субсидии по оплате жилья и ваучеры	100% федеральный бюджет	Министерство жилищного строительства и городского развития (МХУД)
Дешевое государственное жилье	Предоставление жилья	100% федеральный бюджет	МХУД
Программа дотирования расходов малоимущих потребителей энергии	Трансферы для покрытия расходов на оплату бытовой электроэнергии	100% федеральный бюджет	МХУД

Источник: <http://www.census.gov/prod/2013pubs/p60-245.pdf> . Congressional Research Service (CRS) Report for Congress./U.S. Census Bureau 2013, Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States, Wash.D.C, p.4.

Литература

1. <http://www.consultant.ru>. Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2013 №435Р"Об утверждении государственной программы РФ "Региональная политика и федеративные отношения".
2. <https://ria.ru/society/20181121/1533228839.html> РАНХ и ГС: доходов пятой части россиян хватает только на базовые продукты 21 ноября 2018.
3. <https://www.cbo.gov>. The Federal Budget in 2017. Congressional Budget Office, March 5, 2018.Summary Wash., D.C.
4. <https://www.thebalance.com/u-s-federal-budget-breakdown-3305789>.US Federal Budget Breakdown. By K. Amadeo, August 14, 2018.
5. www.socialwelfarehistory.com/programs/public-welfare-state-federal-welfare-relationships/. A Brief Overview of the State-Federal Relationship in Public Welfare Programs/ John E. Hansan, 1935–1996.
6. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/laboratory-federalism-and-intergovernmental-grants/A68FD5B11C9F017F4333B54C73AA906B> Breton A. Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal of Political Economy. № 3. 1987.
7. <https://fas.org/fas-experts>. N. Keegan. Federal Aid to State and Local governments: Select Issues Raised by a Federal Government Shutdown. Analyst in American Federalism and Emergency Management Policy April 7, 2012, p. 8.

8. www.journals.uchicago.edu. Ch. Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", The University of Chicago Press, p. 65.
9. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/dpc/> The White House Domestic Policy Council. Wash., 12 Nov. 2016.
10. [budget-fy2019pdf](#). Budget of The U.S. Government for fiscal year 2019, p.11.
11. <http://www.library.unt.edu>. Welcome to the US Advisory Commission on Intergovernmental Relations' Home Page. Wash., DC, May 15, 1996, p.1–2.
12. *Ibid.*, p. 4.
13. [https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/at-risk-Federal Grants to State and Local Governments federal-grants-to-state-and-local-governments](https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/at-risk-Federal-Grants-to-State-and-Local-Governments-federal-grants-to-state-and-local-governments) Center on Budget and Policy Priorities, April 19, 2018, p. 1–7.
14. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> U.S. Office of Management and Budget (OMB), Budget of the United States Government, Fiscal Year 2019: Historical Tables, Table 12.3, Total Outlays for Grants to State and Local Governments.
15. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> U.S. Office of Management and Budget (OMB), Budget of the United States Government, Fiscal Year 2019: Historical Tables, Table 12.3, Total Outlays for Grants to State and Local Governments, at.
16. <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/at-risk-federal-grants-to-state-and-local-governments>. Federal Grants to State and Local Governments Center on Budget and Policy Priorities, April 19, 2018, p.7.
17. [https://taxfoundation.org.state-federal-aid-2018](https://taxfoundation.org/state-federal-aid-2018). M. Scarboro. Which states Rely the Most on Federal aid?
18. https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/...rise_of_the_states.pdf. The Rise of the States: US Fiscal decentralization in the Postwar period/ By K.Baicker, J.Clements. Harvard University Press, April 2011, p.1–3.
19. www.polityfact.com. PolitiFact, July 21, 2016.
20. <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/at-risk-federal-grants-to-state-and-local-governments> Federal Grants to State and Local Governments Center on Budget and Policy Priorities, April 19, 2018, p.7.