

УДК 336.13

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ В ШТАТАХ США

© 2017 г. **Т.В. Тищенко***
Статья поступила в редакцию 21.10.2016.

В статье анализируются различные подходы к управлению финансами в американских штатах, обусловленные широкими полномочиями органов законодательной и исполнительной власти по формированию налогового-бюджетной и долговой политики, а также – разными процедурами планирования и утверждения бюджета, подходами к установлению лимитов бюджетных доходов, расходов и обязательств.

Ключевые слова: штаты США, бюджетная политика, финансы.

Подходы к формированию бюджета штатов

В отличие от финансового года федерального правительства США, который длится с 1 октября до 30 сентября следующего года, бюджетный год (БГ) в большинстве штатов начинается 1 июля и заканчивается 30 июня следующего года; исключения составляют четыре штата: Алабама и Мичиган (1 октября – 30 сентября), Нью-Йорк (1 апреля – 31 марта), Техас (1 сентября – 31 августа).

Процедуры утверждения бюджета на уровне штатов не имеют существенных различий и включают три основных этапа:

- рекомендации губернатора в отношении бюджетно-налоговой политики на текущий и последующие годы;
- согласование администрацией губернатора и агентствами* заявок о финансировании полномочий ведомств и программ развития на плановый период;
- рассмотрение заявки губернатора в органе законодательной власти.

Общая процедура разработки бюджета происходит по схожей схеме. В соответствии с законодательством, губернатор штата должен предложить бюджет в декабре месяце года, предшествующего году начала исполнения бюджета. Таким образом, новый губернатор имеет возможность подготовки в течение полугода собственного варианта бюджета, выполняя при этом утверждённый бюджет текущего года. В июне года, предшествующего планируемому БГ, офис финансового менеджмента выпускает инструкции по бюджету для обес-

* **ТИЩЕНКО Татьяна Владимировна** – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Лаборатории бюджетной политики Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара. Российская Федерация, 125993 Москва, Газетный пер., 3-5, стр.1 (tatyana-kat@yandex.ru).

* Агентствами называются все вместе органы власти, управления администрациями штатов.

печения единства и координации деятельности агентств при формировании бюджетной заявки, а аналитики оценивают все бюджетные заявки агентств на соответствие заявленным приоритетам и лимитам бюджетных ассигнований и готовят рекомендации по бюджету. В декабре бюджет губернатора представляется в законодательный орган штата, который рассматривает проект бюджета в течение четырёх месяцев.

При формировании бюджета используются документы долгосрочного стратегического и финансового планирования. Так, в Техасе стратегические планы разрабатываются по направлениям с перекрывающимися периодами планирования, например:

2015–2019 гг. – развитие экономики штата, основанной на знаниях;

2013–2017 гг. – борьба за наше будущее, сохраняя наше прошлое;

2011–2015 гг. – строительство на основе качества обслуживания.

На Аляске формируется долгосрочный бюджетный план – на 10-летний период. В подобном документе однозначно указывается, что "прогнозы в плане... предназначены для использования в качестве инструмента планирования и не являются обязательствами со стороны органов исполнительной власти штата осуществить расходы или обеспечить доходы на определённом уровне"¹. Бюджетный план позволяет:

– сбалансировать бюджет по источникам финансирования;

– обеспечить долгосрочный прогноз бюджетных расходов, необходимых для финансирования государственных услуг в полном объёме в соответствии с Конституцией штата;

– провести анализ бюджетной устойчивости финансов.

Самостоятельность бюджетно-налоговой политики позволяет штатам устанавливать периодичность утверждения бюджета – на год или на два года с возможностью ежегодного пересмотра.

Принципиальных отличий в процедурах формирования двухлетнего или годового бюджета не выявлено; у каждого подхода есть достоинства и недостатки. Формирование бюджета на ежегодной основе связано с растущей зависимостью доходов штатов от макроэкономической ситуации и федеральной поддержки, что требует большей точности при оценке доходной части бюджета. Поскольку горизонт планирования доходов при двухлетнем бюджете составляет около 30 месяцев по сравнению с 18 месяцами для годового бюджета, прогнозы доходов в двухгодичных бюджетах всегда менее точны, чем в годовом бюджете.

К плюсам формирования двухлетнего бюджета можно отнести возможность сокращения трудозатрат ведомств на подготовку бюджета за счёт консолидации данных и снижения нагрузок на сотрудников, тогда как при годовом бюджете работа над отчётными документами по исполнению бюджета за предыдущий год и начало нового цикла бюджетного планирования на следующий год происходят почти одновременно.

¹ Executive Summary 2014/10-Year plan/Diversification of Revenue: Plotting a course for Alaska's next 10 years/ Available at: http://omb.alaska.gov/ombfiles/14_budget/PDFs/Executive_Summary_БГ2014_12.13.2012.pdf (accessed: 10.09.2016).

При некоторых плюсах планирования бюджета на двухлетней основе, в последние годы практически все штаты перешли на формирование годовых бюджетов. Если в БГ-2010 в 15-ти штатах были приняты двухгодичные бюджеты с возможностью ежегодного пересмотра, а в четырёх штатах (Монтана, Невада, Северная Дакота и Техас) был утверждён бюджет на два года, при формировании БГ-2017 шесть штатов утвердили двухгодичный бюджет, в том числе Аляска, Луизиана и Западная Вирджиния с возможностью ежегодного пересмотра, а Иллинойс, Массачусетс и Пенсильвания – на двухлетний период², при этом все шесть штатов в 2010 г. принимали однолетний бюджет.

Переход к формированию бюджета на два года в некоторых штатах можно объяснить незначительным относительно других штатов объёмом планируемых бюджетных ассигнований; в частности, объём расходной части бюджета в штатах Аляска и Западная Вирджиния составляет около 10 млрд. долл., в Луизиане – 26 млрд. долл., в то время как в штате Нью-Йорк объём расходов бюджета составляет около 116 млрд. долларов.

Губернаторы штатов с годовым бюджетом, утверждаемым ежегодно, имеют более широкие административные полномочия по управлению финансами. Например, губернаторы Айовы, Индианы, Южной Каролины и Южной Дакоты обладают неограниченной властью на перевод денежных средств между агентствами в рамках утверждённого объёма бюджетных расходов, что позволяет при сокращении доходов сократить бюджетные ассигнования до любого уровня³.

Отмечаются и другие различия в полномочиях губернатора и законодательных органов штатов при утверждении бюджета. В Оклахоме законодательный орган имеет право разрабатывать собственный проект бюджета с учётом налогово-бюджетной политики губернатора и пожеланий общественности; затем происходит согласование и интеграция двух проектов бюджета и его дальнейшее утверждение. На проект бюджета, утверждённый законодателями может быть наложено губернаторское вето; в течение определённого времени после прохождения в законодательном органе бюджетные ассигнования могут быть отклонены частично или полностью. Губернатор Оклахомы имеет право наложить так называемое “постатейное вето”, чтобы исключить или изменить часть проекта закона о бюджетных ассигнованиях, утверждённого законодательным органом; однако законодательный орган может преодолеть вето большинством в две трети голосов обеих палат.

Особенности формирования бюджетов штатов

Требование сбалансированности бюджета, ограничения объёмов налоговых доходов и бюджетных ассигнований устанавливается, как правило, на уровне Конституции штата. В частности, Конституция Мичигана ограничивает рост ежегодных налоговых и неналоговых поступлений уровнем, не превышающим

² FY 2017 State Budget Status. Available at: <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/БГ-2017-state-budget-status.aspx> (accessed: 10.09.2016).

³ Ron Snell. State Experiences with Annual and Biennial Budgeting, National Conference of State Legislatures, April, 2011/ Available at: <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=12594> (accessed: 14.09.2016).

ежегодный рост личных доходов; это гарантирует то, что доходы бюджета не увеличиваются быстрее чем доходы граждан штата. В Мэне обязанность по формированию бездефицитного бюджета возложена на губернатора, а ответственность за принятие такого бюджета лежит на законодательном органе.

Во многих штатах лимиты бюджетных расходов, как правило, устанавливаются с учётом налогов на доходы физических лиц, индекса инфляции и темпов экономического роста, а объём бюджетных ассигнований ограничивается 95–99% основных доходов бюджета.

В штате Вашингтон лимит расходов определяется фактическим уровнем расходов в предшествующем году, умноженным на финансовый фактор роста. Последний рассчитывается для текущего финансового года и последующего двухлетнего периода как прирост усреднённого значения объёма поступлений в бюджет штата по налогам на доходы физических лиц в течение предшествующих десяти финансовых лет. Временные расходы выше лимита позволены лишь после объявления чрезвычайной ситуации на основе закона, принятого двумя третями голосов законодательного органа и подписанного губернатором. Начиная с бюджетного периода 2013/2015, законодательный орган обязан законом принимать законопроект об объёмах бюджетных ассигнованиях в пределах, обеспечивающих положительный баланс общего фонда³ штата (об этом смотри ниже) и связанных с ним фондах.

В соответствии с Конституцией Оклахомы годовой прирост ассигнований не может превышать 12% плюс уровень инфляции, а увеличение налогов не может быть принято без одобрения тремя четвертями голосов законодательного органа. Кроме этого, в Конституции штата установлено требование сбалансированности бюджета: объём ассигнований ограничивается 95% прогнозируемых основных доходов. В случае если фактические доходы будут ниже прогнозных, расходы должны быть сокращены.

Интерес представляет и механизм оценки будущих доходов штата, который осуществляется независимым органом, так называемым Советом равных, в который входят губернатор, вице-губернатор, генеральный прокурор, казначей, аудиторы, инспектор по образованию и комиссар по сельскому хозяйству. Совет рассматривает прогнозные оценки, сделанные органами исполнительной власти штата, и устанавливает объёмы планируемых доходов, которые могут быть включены в проект бюджета дважды – в декабре (предварительный прогноз) и в феврале (пересмотренные оценки с учётом изменений в структуре доходов). Гибкость бюджетной политики обеспечивается возможностью перераспределения до 25% бюджетных ассигнований агентств между отдельными статьями в течение года.

Объём государственных заимствований, как правило, ограничивается нормативом расходов на обслуживание долга, рассчитываемого в процентах от общих доходов штата или объёмов фондов. В штате Нью-Йорк объём заимствований ограничивается уровнем, при котором расходы на обслуживание долга не превышают 5% объёма всех поступлений в доходную часть бюджета. Конституция штата Вашингтон объём займов ограничивает финансированием капитальных расходов, а именно, их объём по облигациям штата не может превышать суммы, при которой обслуживание долга по ценным бумагам шта-

та составит более 9% среднего уровня общих доходов штата за предшествующие три финансовых года. При этом определяются и лимиты будущих долгосрочных обязательств с учётом сокращения уровня обслуживания долга в долгосрочном периоде (7,75% к 2022 г. и 8% к 2035 г.), и возможность корректировки этого лимита вследствие экстраординарных условий.

В соответствии с Конституцией Южной Каролины объём заимствований ограничивается объёмом, при котором годовое обслуживание не превышает 5% основных налоговых доходов бюджета за предыдущий год. Однако Конституция также предусматривает возможность сдвига установленного лимита с 4 до 7% при условии одобрения подавляющим большинством голосов обеими палатами законодательного органа. Кроме этого, по некоторым типам облигаций штата устанавливаются другие принципы определения лимита заимствований. Например, объём заимствований по ценным бумагам для экономического развития ограничивается общим объёмом долга штата, который не может превышать 170 млн. долл. США в любое время, а объём заимствований по облигациям на строительство и обслуживание дорог ограничивается 15% поступлений за предыдущий год по налогам на транспортные средства⁴.

В штате Мэн действует ряд бюджетных правил, в числе которых требование на ограничение темпов роста объёма бюджетных ассигнований из общего фонда вне чрезвычайных ситуаций в зависимости от рейтинга штата. Если штат входит в первую треть рейтинга среди всех штатов США, рост расходов из общего фонда не может превышать 2,75% среднего показателя роста реальных доходов физических лиц с учётом роста населения. Если штат находится в средней трети рейтинга, то рост расходов ограничивается лимитом, рассчитываемым на основе показателя роста реальных доходов населения, с учётом прогнозируемого уровня инфляции и численности населения.

Расходная часть бюджета включает операционные ассигнования, капитальный бюджет и эксплуатационный. Так, бюджет штата Вашингтон включает следующие компоненты:

- текущий операционный бюджет для финансирования административных функций и услуг;
- бюджет на капитальное строительство, в рамках которого финансируются расходы на здания, на обновление и различные проекты, которые подразделяются на транспортные и нетранспортные. Этот бюджет финансируется, прежде всего, через облигации с общей гарантией и поступления от специализированных счетов. Обслуживание долга по облигациям с общей гарантией по нетранспортным расходам капитального бюджета осуществляется из операционного бюджета.

По капитальным расходам разрешена процедура переассигнования, которая разрешает повторное использование ранее неизрасходованной части утверждённых расходов, чтобы гарантировать завершение проекта; эксплуатационные расходы, которые сгруппированы в семь широких категорий (социальные услуги, среднее образование, высшее образование, природные ресур-

⁴ The South Carolina Policy Council: S.C.'s "Debt Limit" Not So Limited. Available at: <http://www.scpolicycouncil.org/research/budget/debt-limit> (accessed: 10.09.2016).

сы, транспорт, государственное управление и другие) и финансируются налоговыми доходами общего характера, федеральными фондами и другими источниками, например, поступлениями от лотерей.

Как правило, в бюджете штата указано распределение средств по основным разделам (сельское хозяйство, медицина и др.), получателям (колледжи и университеты), подразделам (здравоохранение, услуги по профилактике и лечению токсикомании, услуги по психическим заболеваниям и др.).

Формат проекта бюджета, его компоновка и структура определяются законодательством штатов; однако отмечаются и общие подходы к представлению бюджета. В проект бюджета включаются бюджетно-налоговые инициативы губернатора, прогноз доходов, сценарии экономического развития страны в целом и штата, оценка рисков. Например, проект бюджета штата Мэн⁵ включает в себя бюджетное послание губернатора, финансовый план на следующий двухлетний период; оценки и ожидаемое снижение доходов (прошлого и текущего года плюс на два следующих финансовых года), вызванное налоговыми льготами, отчётность по облигационным займам и другое.

Как правило, программный бюджет, где все расходы идентифицированы по мандатным и дискреционным программам для органов исполнительной власти штатов, не формируется, а по каждому агентству даётся краткое резюме полномочий и направлений деятельности в разрезе объёмов финансирования. Например, в проекте бюджета Министерства сельского хозяйства штата Мичиган, которое оказывает услуги по обеспечению безопасности пищевых продуктов и защите окружающей среды, указаны объёмы финансирования в разрезе источников финансирования, а также предлагаемые губернатором реформы по данному министерству, в частности “О передаче программы проверки безопасности молочной продукции представителям промышленности, что приведёт к снижению расходов в размере 600 тыс. долл. США”.

Высокий уровень полномочий американских штатов в определении налогово-бюджетной политики не нарушает целостности системы управления финансами. Единство бюджетной политики обеспечивается за счёт формирования и финансирования общих (федеральных и штатных) стратегий, программ и планов, а также за счёт разработки общих рекомендаций для органов исполнительной и законодательной власти штатов. Совершенствованием управления финансами занимаются общественные организации, например, Ассоциация менеджеров финансов (*GFOA*)⁶, основанная в 1906 г. и объединяющая около 18 тыс. чиновников федерального и штатного уровня. Задача ассоциации заключается в укреплении и пропаганде профессионального управления финансовыми ресурсами путём определения, разработки и продвижения финансовой стратегии, политики и практики в целях общественной пользы.

⁵ The Budget process. Available at: http://www.maine.gov/legis/ofpr/other_publications/budget_process/budget_process.htm.

⁶ The Government Finance Officers Association//<http://www.gfoa.org/about-gfoa> (accessed: 08.09.2016).

Национальная ассоциация законодательных органов штатов (*NCSL*)⁷ обеспечивает сотрудничество штатов и обмен информацией между законодательными органами, а также представляет законодательные органы штатов в федеральной системе для поддержки суверенитета и их защиты от не обеспеченных финансированием федеральных инициатив.

Основные тенденции к формированию налоговой политики штатов

Доходы и расходы бюджетов американских штатов в 2015 г. составили 10,7 и 8,7% ВВП соответственно⁸. В общем объёме поступлений в доходную часть консолидированного бюджета в 2013 г.⁸ налоговые доходы составляют 38,6% (847,4 млрд. долл.), а федеральные трансферты – 23,4% (513,5 млрд. долл.) при общем объёме поступлений в бюджет штатов, равном 2193,4 млрд. долларов.

Налоговые доходы в бюджеты штатов (без учёта страховых поступлений) формируются за счёт поступлений от налогов на недвижимость, налогов с продаж, налогов с доходов физических лиц и прибыли корпораций. Налоги с продаж и налоги на доходы физических лиц составляют 46,5 и 36,5% соответственно, а налоги на прибыль корпораций и налоги на недвижимость соответственно всего 5,3 и 1,5% общего объёма налоговых поступлений в бюджеты.

Штаты самостоятельны в определении налоговой политики; так, в 2013 г. половина штатов не имела поступлений по одному или более видам основных налоговых поступлений в бюджет. Анализ структуры налоговых доходов в бюджеты в 1993 г.⁹ относительно 2013 г. позволяет сделать выводы об определённом консерватизме штатов в отношении принятия новых видов налогов. В частности, в период с 1993 по 2013 г. были введены налоги с продаж (селективные) только в двух штатах (Юте и Вайоминге), а налоги на доходы физических лиц в пяти штатах (Кентукки, Мэн, Массачусетс, Мичиган, Миссисипи). К 2013 г. были отменены налоги на недвижимость в пяти штатах (Колорадо, Коннектикут, Айдахо, Северная Каролина, Огайо).

Налоговая политика органов власти ориентирована на сохранение действующих и введение новых налоговых льгот, а также на снижение налоговых ставок¹⁰. В Северной Каролине с 2013 г. реализуется программа поэтапного снижения налоговой нагрузки, в рамках которой в 2015 г. снижены ставки корпоративного налога с 6 до 5% и налога на доходы физических лиц с 5,8 до 5,75%, а в 2017 г. планируется дальнейшее сокращение этой ставки до 5,499%.

⁷ The National Association of State Budget Officers. Available at: <http://www.nasbo.org/about-nasbo#sthash.F1UqRAud.dpuf> www.nasbo.org (accessed: 10.09.2016).

⁸ Revenue by Government Level/ The Bureau of Economic Analysis. Available at: <http://www.bea.gov/regional/index.htm> (accessed: 10.09.2016).

* Последние имеющиеся данные по консолидированному бюджету штатов и местных органов власти на июль 2016 года.

⁹ State & Local Government Finance. Historical Data: 1993. Available at: https://www.census.gov//govs/local/historical_data_1993.html (accessed: 10.09.2016).

¹⁰ State Tax Cut Roundup. 2015 Legislative Session. Available at: https://www.alec.org/app/uploads/2016/03/2016-03-15-State-Tax-Cut-Roundup_FINAL.pdf (accessed: 10.09.2016).

Бюджетная заявка губернатора Флориды на 2017 фин. год также содержит предложение о сокращении налогов на доходы от предпринимательской деятельности для производителей и ритейлеров, которые, в основном, являются субъектами малого бизнеса, что позволит диверсифицировать экономику штата¹¹. Губернатор Арканзаса, после победы на выборах в 2014 г. предложил снизить ставку подоходного налога с 7 до 6% при годовом доходе от 36 до 75 тыс. долл., и с 6 до 5% при годовом доходе от 21 до 35 тыс. долл. Налоговые льготы являются предметом конкуренции штата по созданию лучших условий для граждан и бизнеса. Примером соперничества за инвестиции в реальный сектор экономики является план компании “Тесла моторз” (*Tesla Motors*) по созданию крупного завода электрических автомобильных аккумуляторов и выбор месторасположения завода в одном из пяти западных штатов на основе открытого аукциона по объёму предлагаемых штатом налоговых льгот.

При рассмотрении проекта бюджета предметом обсуждения между различными ветвями власти служит обоснованность предоставления налоговых льгот при росте расходов бюджета штата и, как следствие, объёмов долга.

В работе У. Фрилэнда и др.¹² представлены оценки налоговых расходов (недополученные доходы бюджетов от предоставленных налоговых льгот считаются налоговыми расходами), бюджетов в абсолютном выражении и в процентах объёма бюджетных расходов штата. В долях объёма расходной части бюджетов максимальные и минимальные значения по налоговым расходам отмечаются по следующим штатам:

- по доходам физических лиц: Миссури (28,6%, или 6,6 млрд. долл.) и Аризона (0,87%, или 255,3 млн. долл.);
- по корпоративным налогам: Индиана (75,4%, или 19,4 млрд. долл.) и Вермонт (0,1%, или 5,5 млн. долл.);
- на налогам с продаж: Массачусетс (61,3%, или 36,9 млрд. долл.) и Вирджиния (1,0%, или 377,5 млн. долл.).

Прямой корреляции объёмов налоговых льгот и роста ВВП в краткосрочном периоде не прослеживается. Так, в Вирджинии (наименьший объём налоговых расходов с доходов продаж от общего объёма расходов бюджета, темпы реального ВВП в 2015 г. составили 1,4%, а в 2014 г. – 0,2%, в то время как в штате Индиана с наибольшим объёмом налоговых расходов по корпоративным налогам темп роста ВВП сократился с 2,2% в 2014 г. до 1,7% в 2015 году¹³.

Особенности управления расходами бюджетов штатов

Управление финансами в штатах осуществляется через общие и специализированные фонды. Общий или генеральный фонд (*General Revenue Fund* –

¹¹ Governor Rick Scott’s Florida First Recommended Budget. Available at: <http://www.floridafirstbudget.com/HomeБГ17.htm> (accessed: 10.09.2016).

¹² *Freeland William, Wilterdink Ben and Williams Jonathan*. The Unseen Costs of Tax Cronyism: Favoritism and Foregone Growth. Available at: <https://www.alec.org/app/uploads/2014/07/tax-cronyism.pdf> (accessed: 10.09.2016).

¹³ Regional Economic Accounts. Gross Domestic Product (GDP). The Bureau of Economic Analysis (BEA). Available at: <http://www.bea.gov/regional/index.htm>.

GF) является главным счётом, где аккумулируются основные доходы бюджета, и из которого финансируется значительная часть расходов штатов. В Айове в общий фонд поступают доходы от налогов на прибыль корпораций, налоги с продаж, налоги на доходы от физических лиц, и со счёта общего фонда финансируется 85% всех бюджетных ассигнований штата.

Объём доходов и расходов общего фонда прогнозируется ежегодно и утверждается законодательным собранием; однако во многих штатах существуют ограничения по объёму распределяемых расходов фонда. Например, в Айове распределяется только 99 % прогнозных доходов общего фонда, а в штате Оклахома 95% основных доходов, а все доходы, превышающие этот предел, а также другие неиспользованные средства поступают в фонд денежных средств, в рамках которого могут финансироваться любые виды расходов бюджета. Поскольку общий фонд аккумулирует основные доходы штата и большую часть операционных (текущих) расходов, его бюджет становится основным вопросом при рассмотрении в законодательном органе.

Кроме общего фонда, штаты имеют целевые, постоянно действующие или разовые, фонды, созданные для реализации определённой программы. Основная цель создания таких фондов заключается в возможности ограничения расходов в рамках полученных доходов штатов и повышения эффективности мониторинга по получению и расходованию бюджетных средств, поскольку источники доходов и назначение расходов целевых фондов идентифицированы и регулируются Конституцией штата и отдельными законодательными актами. В бюджете утверждаются планируемые доходы и расходы в разрезе всех фондов.

В соответствии с законодательством штата Вашингтон, где основными источниками доходов являются налоги, лицензии, разрешения, взносы и федеральные гранты, топливный налог на автомобили и поступления по лицензионным сборам аккумулируются на счетах, которые могут быть потрачены только в определённых целях и в сроки, установленные законом; в бюджете они упоминаются как "посвящённые счета". У некоторых агентств лимиты бюджетных ассигнований не устанавливаются законом и определяются лимитами доходов, получаемых в рамках установленной законом деятельности агентства.

В Айове действуют около 24 целевых фонда, и они могут иметь перекрестное финансирование, то есть средства одного фонда могут перечисляться напрямую в другие фонды, в частности:

- фонд восстановления инфраструктуры – ФВИС (*Rebuild Iowa Infrastructure Fund*) финансируется из процентов, полученных от деятельности двух резервных фондов;
- в целевой фонд старшего поколения (*The Senior Living Trust Fund*) поступают средства из федерального бюджета по программе "Медикейд" (*Medicaid*) для финансирования медицинских услуг для пожилых людей с средним уровнем доходов;
- первый фонд окружающей среды (*Environment First Fund*) получает средства из ФВИС и общего фонда финансирования программ по сохранению

и защите окружающей среды (мониторинг качества воды, защита водоразделов, и другие);

- фонд охраны подземных вод (*The Groundwater Protection Fund*) аккумулирует доходы за счёт налогов с продаж пестицидов и удобрений, продуктов с опасными отходами и пени за нарушения экологических норм и финансирует программы по предотвращению загрязнений грунтовых вод;

- налоговый фонд пользователей дорог (*Road Use Tax Fund*) финансируется из поступлений за регистрацию транспортного средства и из лицензионных сборов водителей, налогов на моторное топливо и покупку автомобилей, и из других источников. Средства фонда распределяются Министерством транспорта муниципальным органам на строительство и обслуживание дорог.

Поскольку органы власти в штатах наделены широкими полномочиями в бюджетно-налоговой сфере, количество и структура целевых фондов штатов имеют существенные различия. В отличие от Айовы в Оклахоме государственные средства распределены только по 14 отдельным фондам. Например, в фонде регулирования табака аккумулируются средства, выплаченные крупными табачными компаниями по судебным искам с целью возмещения расходов на лечение болезней, связанных с курением. Расходы из фонда направляются только учреждениям, предоставляющим услуги здравоохранения.

В Небраске¹⁴ для учёта финансово-хозяйственной деятельности по средствам из федерального бюджета, полученным в виде грантов или контрактов (за исключением федеральных средств, поступающих в фонд дорог) создан фонд, который ограничивает использование средств рамками, установленными федеральными программами.

Кроме целевых фондов, создаются резервные фонды, действующие на постоянной основе. Резервные фонды (фонды "чёрного дня" – *Rainy Day Funds*) существуют практически во всех штатах; однако имеются существенные различия в источниках их финансирования и в использовании их средств. В Айове создано два резервных фонда – фонд наличного резерва и фонд чрезвычайных экономических обстоятельств (*Cash Reserve Fund* и *Economic Emergency Fund*). В эти фонды поступают остатки средств бюджета, которые в конце финансового года (30 июня) зачисляются в Общий фонд, а затем распределяются между резервными фондами. Нормативный объём фондов составляет 7,5 и 2,5% объёма общего фонда, соответственно.

В Оклахоме с 1985 г. действует один резервный фонд, в который перечисляются любые виды доходов, превышающие 100% утверждённой суммы. В соответствии с Конституцией использование средств фонда возможно в следующих случаях:

- для компенсации недополученных доходов за текущий год в размере не более трёх восьмых объёма фонда;
- при чрезвычайных ситуациях в размере не более четвёртой части объёма фонда;

¹⁴ State Spending, Nebraska.gov. Available at: <http://www.nebraskaspending.gov> (accessed: 11.09.2016).

- для налоговых льгот наиболее уязвимым производственным компаниям в размере до 10 млн. долларов.

В соответствии с Конституцией Калифорнии перевод средств в резервный фонд осуществляется ежегодно в размере 3% объёма общего фонда независимо от того, падают фактические доходы бюджета или растут.

Разовые фонды создаются под определённые программы и имеют ограниченный срок деятельности. Например, в Нью-Джерси создан фонд восстановления последствий урагана Сэнди. В 2009 г. в ответ на мировой финансовый кризис, на уровне федерального правительства был принят закон "Об оздоровлении американской экономики и реинвестировании", подписанный президентом 17 февраля 2009 г., в рамках которого осуществлялись целевые трансферты штатам. Для управления средствами этого фонда в Айове были созданы специальные фонды.

Существуют также оборотные фонды, куда поступают доходы от деятельности учреждений и средства, из которых финансируются расходы этих же организаций. В Оклахоме оборотные фонды не подлежат утверждению законодательным органом, а остатки фонда переносятся с одного года на другой.

Все бюджетные ассигнования, осуществляемые в рамках фондов, классифицируются по категориям расходов. В Небраске¹⁵ выделены три такие категории – операционные, основные и помощь штатам, которая, в свою очередь подразделяется на помощь частным лицам и помощь органам местного самоуправления. В операционные бюджетные ассигнования включают затраты на функционирование органов власти штата, такие как заработная плата и пособия сотрудникам, коммунальные услуги, транспортные средства и закупки оборудования и т.д. Помощь лицам включает бюджетные ассигнования на такие программы, как "Медикейд", студенческие стипендии и субсидии квазигосударственным учреждениям. Бюджетные ассигнования в виде помощи местным органам власти осуществляются в рамках программ помощи школам, специального образования и других.

Помощь местным органам не всегда означает, что средства передаются из бюджета штата в бюджет муниципалитетов. Например, в Вирджинии¹⁶ к государственной помощи на местах относят:

- любой платёж, который направляется непосредственно местному самоуправлению или учебному подразделению в ведении муниципалитета;
- любой платёж, проведенный от имени подразделения местного самоуправления или школы;
- перечисления организациям или группам, которые обеспечивают прямую выгоду местному самоуправлению или его жителям, такими как публичная библиотека, служба охраны психического здоровья населения.

Такой подход, когда не все трансферты бюджетов штатов направляются в местный бюджет, позволяет проследить соответствие целевого назначения средств фактическому.

¹⁵ State Spending, Nebraska.gov. Available at: <http://www.nebraskaspending.gov> (accessed: 11.09.2016).

¹⁶ Department of Planning and Budget/ Frequently Asked Questions. Available at: <http://dpb.virginia.gov/budget/faq.cfm>(accessed: 11.09.2016).

Трансферты федерального правительства отражаются в отдельном разделе бюджета или в разрезе фондов. Отдельно прописываются ассигнования между агентствами штата. Министерство транспорта контролирует федеральный целевой фонд транспорта (*Transportation trust fund*), финансируемый за счёт федеральных налогов на топливо; впоследствии средства этого фонда направляются в бюджет штата (в фонды транспорта) и в целевой фонд автодорог.

Управление расходами бюджета на инфраструктуру включает в себя (на примере штата Мэриленд)¹⁷:

– создание целевого транспортного фонда, который аккумулирует средства Министерства транспорта, из которого финансируются все расходы, в том числе обслуживание долга, обслуживание операций, администрирование, капитальные расходы;

– не израсходованные в течение финансового года средства остаются в фонде и не возвращаются в общий фонд штата;

– источники финансирования включают в себя налоги на моторное топливо, автомобильные акцизы, налоги и сборы с автотранспортных средств, а также средства из федерального фонда. Средства фонда формируются также из транзитных тарифов, портовых сборов, сборов с аэропортов и облигаций, которые выпускаются для обеспечения непрерывности денежных потоков при соблюдении требований по уровню долга.

Капитальный бюджет планируется на основе долгосрочного (от пяти лет и более) плана инфраструктурных расходов. В Калифорнии горизонт планирования капитальных вложений составляет 10 лет, а в штате Нью-Йорк формируется 5-летний бюджет расходов, охватывающий все основные общественные активы с установленным сроком полезного использования. Планирование осуществляется на основе оценки активов, которые должны быть отремонтированы или заменены до возникновения чрезвычайной ситуации.

План капитальных расходов обеспечивает баланс между потребностями в ресурсах и финансовыми возможностями и позволяет ответить на ряд вопросов:

- каковы приоритеты капитальных расходов местного правительства;
- какова стоимость;
- каков финансовый потенциал местного самоуправления для поддержки капитальных расходов с течением времени.

Агентства могут использовать различные методы для установления приоритетов расходов на строительство, в том числе на основе шкалы приоритетов, и могут быть обоснованы эмпирическими данными, (например, инженерные исследования, анализ затраты/выгоды, опросы). Если план этого бюджета включает большой объём проектов, представляется возможным сгруппировать проекты в кластеры и определять эффективность по кластерам.

Поскольку бюджетный год не коррелируется с календарным, в ряде штатов в бюджете указывается объём расходов по годам; например, устанавлива-

¹⁷ Maryland Department of Transportation. Available at: http://www.mdot.maryland.gov/Office_of_Finance/TransportationFund.html (accessed: 10.09.2016).

ются конкретные объёмы бюджетных ассигнований, которые могут быть израсходованы агентствами во втором полугодии текущего года и в январе – июне следующего года.

В некоторых штатах применяется правило, в рамках которого предоставляется 31-дневный период после окончания финансового года для оплаты обязательств, возникших в течение завершённого года исполнения бюджета.

Обобщая основные результаты исследования, необходимо отметить, что штаты в США наделены широкими полномочиями в части формирования бюджетно-налоговой политики, и это позволяет:

- оптимизировать процедуры формирования бюджета с учётом структуры доходов и расходов штата;
- повысить прозрачность и качество планирования и контроля исполнения бюджета за счёт создания специализированных счетов и фондов;
- снизить бюджетные риски за счёт введения специфических для штатов правил установления пределов расходов, доходов, дефицита бюджета и объёмов заимствований, а также путём создания резервных фондов.

Management

States Finance Management in the USA

(USA ❖ Canada Journal, 2017, No. 1, p. 113-125)
Received 21.10.2016

TISCHENKO Tatyana Vladimirovna, Gaidar Institute of Economic Policy, Building 1, 2/3 Gazetny per., Moscow, 125993, Russian Federation
(tatyana-kat@yandex.ru)

The article analyzes the approaches to financial management in U.S. states. The differences are due to the broad powers of the legislative and executive authorities on the formation of fiscal and debt policy, planning procedures and approval of the budget, and the approach to the establishment of limits of the budget revenues, expenses and obligations.

Keywords: *U.S. states, fiscal policy, regional finances.*

About the author:

TISCHENKO Tatyana Vladimirovna – Candidate of Sciences (Economy), Senior Researcher, Budget Policy Laboratory.