

Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии

Аннотация. В статье отмечается, что в системе межбюджетных отношений Германии центральное место занимает финансовое выравнивание, понимаемое как распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в государстве. Анализируется правовая база системы финансового выравнивания в Германии, основу которой составляют нормы «Финансовой конституции», его цели и задачи, а также правоприменительная практика Федерального Конституционного суда по данным вопросам, теоретические взгляды немецких ученых на место и роль финансового выравнивания в бюджетном праве. Отмечается принципиально важное значение закрепления основных принципов финансового выравнивания в бюджетном законодательстве страны, каждый из которых рассмотрен в статье. Проведение сравнительно-правового анализа финансового выравнивания в Германии и России позволяет выявить общее и особенное в использовании данного механизма, сформулировать конкретные задачи по дальнейшему развитию бюджетного законодательства в РФ.

Ключевые слова: финансовое выравнивание как институт бюджетного права Германии, правовая основа финансового выравнивания в бюджетной сфере Германии, принципы построения системы выравнивания: достаточность финансовых ресурсов, обеспечения фискальной автономии, соответствия расходных полномочий объему возложенных задач, неделимости ответственности субъектов федерации, стимулирования активного финансового поведения субъектов и др.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.71.10.202-215

Бюджетное право в ФРГ, аналогично с РФ, признается одной из центральных подотраслей финансового права¹. Предметом данной подотрасли выступают отношения, возникающие в процессе формирования бюджета государства, распределения бюджетных средств и их расходования, а также осуществ-

ления финансового контроля над этими процессами. В то же время особую роль в бюджетном праве Германии как федеративного государства играют межбюджетные отношения. Центральное место в системе межбюджетных отношений в ФРГ занимает институт **финансового выравнивания**.

¹ См., например: Heller R. F. Haushaltsgrundsätze fuer Bund Laender und Gemeiden. 2010. S. 4 ; Groepl C. Haushaltsrecht und Reform. Tuebingen, 2001. S. 9—10.

© Морозова О. С., 2016

* Морозова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России
kaifr@mgimo.ru
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 7

Термин «финансовое выравнивание» крайне неоднозначно трактуется в немецкой правовой литературе и судебной практике. Так, в немецкой правовой доктрине традиционно принято рассматривать финансовое выравнивание в широком и узком смысле. **Под финансовым выравниванием в широком смысле следует понимать распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в государстве**². Учитывая существующую тесную взаимосвязь, вряд ли стоит рассматривать распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в федеративном государстве в отрыве друг от друга. Если понимать под термином «финансовое выравнивание» исключительно распределение доходов и расходов, это также не будет в достаточной степени отражать специфику данного понятия. В рамках государства вряд ли возможно говорить о распределении доходов, которые не были бы направлены на осуществление расходов, которые, в свою очередь, необходимы для реализации тех или иных задач³. Конечно, такая трактовка финансового выравнивания не является аксиомой. Нередко в понятие финансового выравнивания включают только распределение доходов и расходов (такой подход, например, находит свое отражение в австрийском законодательстве⁴), или только доходов⁵.

Профессор И. Попиц определял финансовое выравнивание как совокупность финансовых отношений между государством и входящими в его состав территориальными коллективами. При этом И. Попиц особо подчеркивал комплексный характер данного правового явления. С одной стороны, речь идет о фактических отношениях, с другой стороны — о правовых нормах, регулирующих данные отношения⁶. Таким образом, данное понятие охватывает

как нормативную, так и фактическую составляющие. Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что финансовое выравнивание представляет собой и систему норм, регулирующих отношения по распределению полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в федеративном государстве, и систему правоотношений, складывающихся между различными уровнями власти в федеративном государстве в процессе такого распределения.

В немецкой финансово-правовой доктрине для изучения данного явления не используются общетеоретические категории. Вместе с тем, учитывая сложный и многоаспектный характер такого явления, как финансовое выравнивание в ФРГ, представляется целесообразным исследовать его природу с позиций механизма бюджетно-правового регулирования. Подобный подход позволит рассматривать финансовое выравнивание во всей его полноте — одновременно и как систему норм, и систему правоотношений, возникающих в результате воздействия данных норм на общественные отношения, а также соответствующих актов реализации. Иными словами, для комплексного изучения механизма финансового выравнивания возможно использование правового инструментария, выработанного российской доктриной, в частности категории механизма финансово-правового регулирования в бюджетной сфере. Представляется, что содержание категорий «механизм финансового выравнивания» и «механизм финансово-правового регулирования в бюджетной сфере» в значительной степени совпадает.

Финансовое выравнивание как система норм, регулирующих соответствующие отношения, обладает существенной спецификой. Правовую основу системы финансового выравни-

² См.: Pagenkopf H. Der Finanzausgleich in Bundestaat. 1981. S. 31 ff. ; Friauf K. H. Der bundestaatliche Finanzausgleich. 1984. S. 618 f.

³ Haede U. Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und Europaeische Union. Tuebingen, 1996. S. 4 ff.

⁴ Bundesverfassungsgesetz vom 21.01.1948 ueber die Regelund der finanzielle Beziehungen zwischen dem Bund und die uebrigen Gebietskoerperschaften // BGBl. 1948. Nr. 45.

⁵ Vogel K. Grundzuege des Finanzrechts des Grundgesetzes // HStR IV, Par. 87 ; Donnet H. Aktuelle Probleme des Finanzausgleiches im sozialen Bundestaat. 1985. S. 327 ; Fiscal federalism in theory and practice // IMF. Washington, 1997. P. 234 ; Heller. Указ. соч. S. 64.

⁶ Popiz J. Finanzausgleich // Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Baenden. 2. Band. Tuebingen, 1927. S. 338 ff.

нивания, в первую очередь, составляют нормы так называемой Финансовой конституции, раздела X Основного Закона ФРГ (далее по тексту — Основной Закон)⁷. Регулирование данных отношений на столь высоком законодательном уровне подчеркивает их особую значимость для государства⁸.

В немецкой правовой доктрине различают Финансовую конституцию в широком и узком смыслах⁹. Финансовая конституция в узком смысле — это система норм права, регулирующих государственные доходы, в особенности налоговые, и их распределение между федерацией, федеральными землями и муниципальными образованиями (статьи 104а—109 Основного Закона). В широком смысле Финансовая конституция, также называемая Бюджетной конституцией (*Haushaltsverfassung*), — это система норм, содержащихся в статьях 109—115 Основного Закона. Нормы других статей Основного Закона относятся к Финансовой конституции в той мере, в какой они регулируют финансовые отношения¹⁰.

Финансовая конституция является своего рода опорой, на которой строится федеративное государство¹¹. Она призвана сформировать нормативную базу для создания такого порядка, при котором и федерация, и земли были бы наделены необходимым объемом финансовых средств в пределах общего национального дохода для осуществления расходов, возникающих в связи с исполнением возложенных на них задач¹².

Федеральный Конституционный Суд в своем решении¹³ отметил, что в Финансовой конституции должны содержаться только осно-

вополагающие начала системы финансового выравнивания. Таким образом, суд предостерег законодателя от чрезмерной детализации соответствующих нормативных положений на уровне Основного Закона. Представляется, что законодателю следует соблюдать баланс — с одной стороны, отражать основные принципы и начала системы финансового выравнивания на уровне Финансовой конституции, подчеркивая тем самым ключевую роль данных норм в системе бюджетного права ФРГ и обеспечивая стабильность системы финансового выравнивания. С другой стороны, в целях обеспечения динамичного развития механизма финансово-правового регулирования в бюджетной сфере более детальное нормативное регулирование должно содержаться в федеральных законах (механизм внесения поправок в которые значительно проще, по сравнению с Основным Законом).

Следуя позиции Федерального Конституционного Суда, в настоящее время отношения по финансовому выравниванию между федерацией и землями регулируются в совокупности нормами Основного Закона, Закона ФРГ «О стандартах» (далее — Закон о стандартах), Закона ФРГ «О финансовом выравнивании» (далее — Закон о финансовом выравнивании) и изданных во исполнение названных законодательных норм подзаконных актов.

Закон о стандартах (*Masstabegesetz*)¹⁴ устанавливает критерии определения долей Федерации и земель от поступлений от НДС, размер дополнительных отчислений по данному налогу, порядок выплаты дополнительных федеральных трансфертов и так далее. Данный

⁷ Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1). Stand: 29.07.2009.

⁸ В российской правовой науке неоднократно отмечалась необходимость уделять пристальное внимание в рамках финансового права конституционным основам бюджетной деятельности государства. См., например: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 103.

⁹ См., например: Heller. Указ. соч. С. 30 ; Buttman P. F. Oeffentliches Recht. 2008. S. 162 ff. ; Hettlage K. M. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. Bericht // Veroeffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 14. Berlin, 1956.

¹⁰ Sachs M. Grundgesetz — Kommentar. 5. Aufl. Muenchen, 2009. Rn 4, 29.

¹¹ См., например: BVerfGE 72, 330, 338; 105, 184, 199.

¹² Heller. Указ. соч. С. 24.

¹³ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz 311 // URL: <http://www.bverfg.de>.

¹⁴ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabegesetz — MaßstG) vom 09.09.2001. BGBl. I S. 2302.

закон регулирует общие критерии, которые конкретизируют положения Основного Закона. Вместе с тем Закон о финансовом выравнивании (*Finanzausgleichsgesetz (FAG)*¹⁵), в свою очередь, содержит специальные нормы, касающиеся распределения доходов в процессе финансового выравнивания.

Принятие Закона о стандартах было обусловлено требованием Федерального Конституционного Суда ФРГ о необходимости более четко определить экономические критерии, используемые в процессе функционирования механизма финансово-правового регулирования в бюджетной сфере¹⁶. До вступления такого закона в силу (т.е. до 1 января 2005 г.) соответствующие положения действовавшей на тот момент редакции Закона о финансовом выравнивании признавались несоответствующими Основному Закону. Вместе с тем ряд проблемных вопросов, которые вызывали критику еще до проведения реформы финансового выравнивания 2005 г., такие как, например, порядок выплаты федеральных трансфертов на покрытие управленческих расходов, не подверглись существенной переработке и были практически в неизменном виде перенесены в Закон о стандартах из старой редакции Закона о финансовом выравнивании.

Важные для регулирования финансового выравнивания нормы содержатся в Законе ФРГ «О распределении налоговых поступлений» (*Zerlegungsgesetz*)¹⁷, а также в Законе ФРГ «О муниципальной финансовой реформе»¹⁸.

Основной массив норм, регулирующих коммунальное финансовое выравнивание, содержится в законах земель о финансовом выравнивании.

Особую роль в формировании и дальнейшем реформировании финансового выравнивания как системы норм, регулирующих процесс распределения и перераспределения финансовых ресурсов, сыграли решения Федерального Конституционного Суда ФРГ. Несмотря на детальную законодательную регламентацию, механизм финансового выравнивания

в ФРГ всегда вызывал споры и дискуссии. Будучи формально направленным лишь на смягчение финансовых различий между землями, он фактически приводил к нивелировке, а иногда и к тому, что после перераспределения уровень поступлений у финансово ослабленной земли становился выше, чем у земли с большим финансовым потенциалом. Уровень финансовой обеспеченности даже самой бедной федеральной земли в ходе выравнивания доходился до 99,5 % от среднегерманского, что приводило к снижению стимула к осуществлению эффективной политики земли.

Федеральные земли с высоким финансовым потенциалом традиционно были недовольны сложившейся системой финансового выравнивания между землями и пытались оспорить конституционность ряда положений Закона о финансовом выравнивании. Решения, принятые Федеральным Конституционным Судом ФРГ по жалобам федеральных земель, предопределили основные тенденции развития системы финансового выравнивания и временные этапы ее реформирования.

Первая попытка оспорить конституционность положений о финансовом выравнивании между землями была предпринята землями Баден-Вюртемберг и Гамбург в 1952 г.¹⁹ По мнению заявителей, финансовый потенциал земель следовало выравнивать исключительно посредством выплаты трансфертов из федерального бюджета. Осуществление же горизонтальных выплат между землями противоречило положениям Основного Закона. Федеральный Конституционный Суд встал на защиту системы горизонтального финансового выравнивания и впервые разъяснил, что она направлена на достижение одинакового уровня жизни на территории Германии и соответствует положениям Основного Закона. Суд особо отметил, что принцип федерализма в межбюджетных отношениях реализуется не только посредством предоставления субъектам федерации определенных прав, но и наложения на них ряда обязанностей. Одной из

¹⁵ FAG, BGBl. I S. 3955.

¹⁶ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz 311.

¹⁷ Zerlegungsgesetz vom 06.08.1998, BGBl. I S. 1998.

¹⁸ Gemeindenfinanzreformgesetz vom 10.03.2009, BGBl. I S. 502.

¹⁹ BVerfGE 1,117 ; Rider H. K. J. Finanzausgleich und Grundgesetz, AoeR n.F. 39 (1952/53), 237.

таких обязанностей является оказание финансовой помощи землями-донорами землям с низким финансовым потенциалом. Такая обязанность неизбежно приводит к определенному ограничению финансовой самостоятельности федеральных земель. Данное решение Федерального Конституционного Суда заложило основы дальнейшего формирования системы межбюджетных отношений в ФРГ.

34 года спустя Федеральный Конституционный Суд вновь рассматривал конституционность норм о горизонтальном финансовом выравнивании по жалобе федеральных земель Северный Рейн-Вестфалия, Гессен, Гамбург, Бремен, Заарланд и Баден-Вюртемберг²⁰. Суд постановил, что ряд отдельных положений системы финансового выравнивания не соответствуют Основному Закону и принял решение о необходимости реформирования существующей системы финансового выравнивания. В частности, суд рассматривал механизм выплаты дополнительных отчислений от НДС, а также оценивал необходимость конкретизации термина «финансовый потенциал» (*Finanzkraft*).

Однако законодательные изменения системы финансового выравнивания, принятые по итогам данного судебного решения, не смогли решить проблему и смягчить недовольство федеральных земель. Уже в 1988 г. положения Закона о финансовом выравнивании снова стали предметом жалобы в Федеральный Конституционный Суд со стороны городов-федеральных земель Бремен и Гамбург, а также Шлезвиг-Гольштейн и Заарланд²¹. В итоге в 1992 г. Федеральный Конституционный Суд принял решение по вопросу системы финансового выравнивания, где вновь рассмотрел основные принципы финансового выравнивания между федеральными землями, а также порядок распределения дополнительных отчислений от НДС²². Кроме того, суд также озвучил важный принцип финансового выравнивания — *принцип взаимопомощи субъектов федерации в случае существенного бюджетного дефицита* (*extreme Haushaltsnotlage*).

²⁰ BVerfGE 72, 330.

²¹ Haede U., S. 218.

²² BVerfGE 86, 148.

²³ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999.

В 1999 г. Федеральный Конституционный Суд рассмотрел новую жалобу от федеральных земель Баден-Вюртемберг, Бавария и Гессен относительно конституционности отдельных норм Закона о финансовом выравнивании (как в части вертикального распределения налоговых доходов между федерацией и землями, так и в части горизонтального финансового выравнивания). Одним из аргументов федеральных земель было нарушение принципа конкуренции между федеральными землями. В соответствии со статьей 107 Основного Закона законодатель предоставляет финансово ослабленным землям гарантию, что их финансовый потенциал будет «надлежащим образом» скорректирован. Как отмечено выше, Федеральный Конституционный Суд ранее уже высказывался относительно конституционности горизонтального финансового выравнивания между землями в целом. В свете новой жалобы перед Федеральным Конституционным Судом стояла задача проанализировать, являлся ли существовавший на тот момент механизм корректировки финансовых потенциалов земель «надлежащим» по смыслу Основного Закона.

В ноябре 1999 г. суд фактически признал правоту федеральных земель-заявителей²³, однако не принял окончательного решения относительно соответствия механизма финансового выравнивания между землями положениям Основного Закона. В решении суда были сформулированы основные цели и принципы, которые следовало положить в основу реформирования системы финансового выравнивания. Кроме того, суд отметил необходимость использования единообразного подхода к установлению экономических критериев, лежащих в основе финансового выравнивания. Критерии, используемые в процессе распределения налоговых поступлений и осуществления «выравнивающих» выплат, должны были получить четкое законодательное определение в Законе о стандартах.

Решение Федерального Конституционного Суда на момент его принятия в целом удовлетворяло интересам как земель с высоким

финансовым потенциалом, так и финансово ослабленных земель. С одной стороны, Федеральный Конституционный Суд отметил необходимость реформирования механизма финансово-правового регулирования в бюджетной сфере. С другой стороны, для проведения соответствующей реформы был установлен достаточно существенный срок — до 2005 г. Таким образом, земли-получатели могут надеяться, что их потребности тоже будут учтены в ходе проведения реформы. Федеральный Конституционный Суд в своем решении постарался достичь компромисса между принципом самостоятельной ответственности федеральных земель за поддержание своего финансового потенциала и принципом солидарности субъектов федерации с высоким финансовым потенциалом по отношению к финансово ослабленным землям. Именно разумный баланс между этими двумя принципами и должен был быть положен в основу проводимой реформы финансового выравнивания.

По мнению Федерального Конституционного Суда, особое внимание в ходе реформы должно было уделяться нескольким вопросам, в частности:

- 1) развитию механизма вертикального распределения доходов от НДС между бюджетами Федерации и федеральных земель (абзац 3 статьи 106 Основного Закона);
- 2) порядку выплаты дополнительных отчислений от доходов от НДС (абзац 1 статьи 107 Основного Закона);
- 3) обоснованию экономических критериев, лежащих в основе определения финансового потенциала федеральных земель;
- 4) определению объема и оснований выплаты дополнительных федеральных трансфертов (абзац 2 статьи 107 Основного Закона).

По требованию Федерального Конституционного Суда реформирование системы финансового выравнивания должно было быть завершено к концу 2004 г. Реформирование системы

финансового выравнивания осуществлялось в контексте широкомасштабной федеративной реформы «Солидарность II», которая была направлена на устранение экономических последствий разделения Германии и достижение соразмерного уровня жизни на всей территории страны в течение одного поколения.

Изменения коснулись в первую очередь горизонтального финансового выравнивания. В частности, большое внимание было уделено поощрению финансового роста земель. Если налоговые доходы земли достигают уровня выше среднего уровня по землям, 12 % от этого превышения остается в бюджете земли и не используется для финансового выравнивания. Таким образом, законодатель стремился укрепить положение земель-доноров. Однако, как показывает практика последних лет, внесенные изменения не смогли полностью укрепить положение земель-доноров, а также решить проблему стимулирования эффективной финансовой деятельности федеральных земель-получателей²⁴. Предполагается, что этот вопрос получит свое дальнейшее развитие в рамках реформы финансового выравнивания в 2020 г. Необходимость такой реформы в первую очередь связана с тем, что срок действия норм статьи 143 Основного Закона, Закона о стандартах и Закона о финансовом выравнивании истекает 1 января 2020 г. После этого предполагается создание новой равноценной системы финансового выравнивания²⁵.

Опыт стимулирования дотационных регионов может быть особенно полезен для России в свете предпринимаемых попыток реформирования межбюджетных отношений. Разработка системы поощрения в отношении субъектов Российской Федерации с высоко эффективным управлением бюджетными средствами является важной задачей развития межбюджетных отношений в РФ²⁶.

Система финансового выравнивания в ФРГ основывается на следующих принципах.

²⁴ В марте 2013 г. федеральными землями Баварией и Гессеном подана жалоба в Федеральный Конституционный Суд относительно несоответствия Основному Закону положений горизонтального финансового выравнивания.

²⁵ *Heller*. Op. cit. S. 68.

²⁶ См.: распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «О концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

В основе системы финансового выравнивания лежит принцип достаточности финансовых ресурсов. В распоряжении органа государственной власти должно находиться достаточное количество финансовых средств, необходимых для покрытия его расходов. В финансовой деятельности государства необходимо стремиться к сокращению так называемого фискального разрыва, покрываемого за счет федеральных трансфертов. Более того, само наличие такого фискального разрыва свидетельствует о неэффективном вертикальном распределении полномочий и доходов.

Следует также отметить принцип обеспечения фискальной автономии или самостоятельности и независимости (абзац 1 статьи 109 Основного Закона). Органы власти, независимо от уровня, должны обладать определенной финансовой, в частности налоговой, автономией. Исходя из названного принципа, все средства, находящиеся в распоряжении определенного субъекта, можно разделить на собственные, то есть полученные из собственных финансовых источников, и трансферты, которые передаются из бюджетов других уровней и представляют собой так называемые «дешевые деньги»²⁷. Основная проблема полученных таким образом средств в том, что они, как правило, недостаточно эффективно расходуются, во многом из-за отсутствия должного финансового контроля.

Данный принцип следует рассматривать в контексте принципа единства, соблюдение которого обеспечивается едиными основами бюджетного права и бюджетной политики, единой системой налогов и системой финансового выравнивания.

Кроме того, все уровни власти в федеративном государстве связаны посредством принципа соответствия расходных полномочий объему возложенных задач (Konnexitaetsprinzip). Речь идет о том, что субъект Федерации, на который возложено осуществление определенных полномочий, должен обладать соответствующими финансовыми средствами. В случае

с муниципальными образованиями данный принцип обязывает земли, принимающие законы о делегировании полномочий коммунам, обеспечить финансовое выравнивание возникших в связи с этим расходов²⁸.

Принцип соответствия расходных полномочий объему возложенных задач находит отражение во всех конституциях федеральных земель. Наиболее четко данный принцип изложен в Конституции Баварии: он применяется в случае, если после 1 января 2004 г. федеральная земля делегирует коммунальному образованию выполнение собственных полномочий или выставляет дополнительные требования в отношении реализации уже существующих или вновь делегированных полномочий. В такой ситуации на федеральную землю возлагается ответственность за возникающие финансовые последствия выполнения таких функций коммунальными образованиями. Следовательно, федеральная земля обязана компенсировать дополнительные затраты коммунальных образований, связанные с реализацией последними данных полномочий. Такого рода компенсация может осуществляться, например, в форме трансферта из бюджета земли в рамках финансового выравнивания, или предоставления коммунальному образованию нового источника дохода²⁹.

Реализация рассмотренного выше принципа согласуется с другим важным положением о неделимости ответственности субъектов Федерации и самой Федерации. Данный принцип подразумевает, что в целях избежания «размывания» ответственности желательно, чтобы исполнение конкретной общественной задачи осуществлялось одним уровнем власти. Законодателю следует избегать совместной компетенции, когда существует возможность переложить ответственность на другого субъекта³⁰.

Вышеперечисленные принципы реализуются с учетом принципа федерализма, их содержание определяется существующей «кооперативной» моделью федерализма в ФРГ. В соответствии с абзацем 1 ст. 20 Основного

²⁷ Баранова К. К. Проблемы российского бюджетного федерализма в контексте зарубежного (немецкого) опыта, М., 2002. С. 20.

²⁸ Henneke H.-G., Puender H., Waldorff C. Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft. Par. 3.

²⁹ Art. 83 Abs. 7 BV.

³⁰ Баранова К. К. Указ. соч. С. 14.

Закона ФРГ является демократическим социальным федеративным государством. Принцип федерализма является, таким образом, основополагающим для отношений между Федерацией и землями. Так, федеративное устройство государства предполагает разделение полномочий, в том числе финансовых, между составными частями государства: самой Федерацией и федеральными землями. Разграничение предметов ведения и доходных и расходных полномочий традиционно является одной из самых серьезных проблем в контексте межбюджетных отношений³¹.

Кроме того, одним из важнейших принципов финансового выравнивания должна стать *принцип стимулирования активного финансового поведения субъектов*. Данный принцип предполагает создание конкуренции между субъектами Федерации и сохранение в определенной степени различий, присущих отдельным субъектам Федерации. Реализация данного принципа в большей степени характерна для англосаксонской модели федерализма. Вместе с тем представляется, что в контексте немецкой модели «кооперативного федерализма» существование данного принципа также может быть оправдано.

Итак, Финансовая конституция регулирует вопросы распределения полномочий, расходов и доходов³². В рамках данной работы не ставится цель подробно рассмотреть разграничение предметов ведения в ФРГ, так как эта проблема подробно освещается в рамках конституционного права. Следует, однако, обратить особое внимание на то, что распределение полномочий между различными уровнями власти в федеративном государстве является органичной частью процесса финансового

выравнивания и служит необходимой предпосылкой для осуществления распределения расходов и доходов между уровнями власти в ФРГ.

В соответствии со статьей 104а Основного Закона федерация и земли несут расходы, связанные с выполнением возложенных на них задач, если иное не предусмотрено Основным Законом. Иными словами, действует общий принцип «финансирует тот, кто реализует». Перечень полномочий, возложенных на федерацию, земли и коммуны определен разделом VIII Основного Закона (ст. 83—90 Основного Закона). Федеральный Конституционный Суд в своем решении отметил, что федерации «по своей природе» присущи также управленческие и законодательные полномочия, прямо не установленные законом, но только в строго ограниченных случаях³³. Так, при отсутствии четкого нормативного предписания на этот счет федерация может финансировать исполнение тех задач, которые по своей природе носят межрегиональный характер и, таким образом, подлежат финансированию из федерального бюджета.

В ходе финансовой реформы 1969 году федерация и земли составили текст административного соглашения о финансировании государственных задач. В этом соглашении содержался перечень полномочий, которые могли являться объектом финансирования со стороны федерации даже в отсутствие прямых законодательных предписаний. Данное соглашение не было подписано землями, однако его нормы рассматриваются в качестве основополагающих принципов в процессе распределения полномочий между федерацией и землями³⁴. В частности, федерация финансирует реали-

³¹ Баранова К. К. Указ. соч. ; Проблемы российского бюджетного федерализма в контексте зарубежного (немецкого) опыта. М., 2002. С. 19.

Актуальна эта проблема и для России. Так, в распоряжении Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «О концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» обращается внимание, что «действующая система разграничения расходных обязательств между органами власти на разных уровнях бюджетной системы в отдельных случаях требует корректировки в целях возложения ответственности за обеспечение предоставления бюджетных услуг на органы публичной власти, способные сделать это наиболее эффективно».

³² Heller. Op. cit. S. 32.

³³ BVerfGE 22, 180.

³⁴ BMF. Haushaltssystem in der BRD. 2008. S. 61.

зацию следующих полномочий: проведение широкомасштабных исследовательских проектов в области атомной энергетики, аэрокосмических и морских исследований (если реализация данных проектов требует вложения большого объема финансовых средств и, соответственно, может быть осуществлена только на федеральном уровне); проведение мер по поощрению торговли и промышленности на всей территории федерации, которые не могут быть эффективно реализованы в рамках только одной земли, и другие³⁵.

В исключительных случаях федерация может участвовать в финансировании полномочий, выполнение которых возложено на земли, то есть осуществлять **смешанное финансирование** (Mischfinanzierung). Вопросы смешанного финансирования регулируются нормами статей 91a, 91b, 91c, 91d, 104a, 106 (8), 143c, 120 и другими нормами Основного Закона. Объект смешанного финансирования должен иметь межрегиональное значение и нуждаться в единообразии реализации, например, программы по поддержке образования, выделение жилищных пособий, участие федерации в особо важных проектах земель и коммун (городское развитие, развитие общественного транспорта и дорожного сообщения). Финансовое вмешательство федерации такого рода должно носить исключительный характер³⁶. Это связано с тем, что земли довольно негативно относятся к тому, что федерация посредством финансовых вливаний в их бюджеты приобретает над ними определенный контроль.

В связи с проведением федеративной реформы 2006 г. объемы смешанного финансирования существенно сократились. Так, объектами смешанного финансирования больше не являются программы по поддержке жилищного развития и строительства путей сообщения. Это мотивировано тем, что реализация данных программ имеет ярко выраженные региональные особенности³⁷.

Итак, систематизируя вышесказанное, можно говорить о следующих видах смешанного финансирования, которые представляют собой исключения из общего принципа, установленного статьей 104a Основного Закона («*финансирует тот, кто реализует*»).

1. На основании нормы абзаца 8 статьи 106 Основного Закона у земель и общин в исключительных случаях есть также право требовать непосредственно от федерации финансовой компенсации понесенных особых расходов, возникших из-за ее инициативы учредить в отдельных землях или общинах (объединениях общин) особые учреждения, существование и деятельность которых влечет непосредственное увеличение затрат или сокращение доходов для этих земель или общин (объединений общин)³⁸. В данном случае определяющее значение имеет то, что такие учреждения создаются по инициативе федерации, то есть именно она является причиной возникновения у земель расходов, которые они, вследствие их большого объема, не могут нести самостоятельно.

2. Если земли действуют по поручению федерации на основании положений Основного Закона или федерального закона, на последнюю возлагаются расходы, связанные с этой деятельностью (абзац 2 статьи 104a Основного Закона). Примером может служить норма абзаца 3 статьи 108 Основного Закона, в соответствии с которой финансовые органы земель действуют по поручению федерации постольку, поскольку налоги полностью или частично поступают в ее пользу. Следует отметить, что данная компенсация землям рассматривается как целевые расходы, а не трансферты в пользу земель по смыслу параграфа 14 Закона о бюджетных принципах³⁹.

3. Кроме того, финансовая помощь оказывается федерацией землям и на основании статьи 104a абзаца 3 Основного Закона. Федеральные законы, исполняемые землями, на основе которых предоставляются денежные

³⁵ Verwaltungsvereinbarung ueber die Finanzierung oeffentlicher Ausgaben von Bund und Laender. 1971

³⁶ BVerfGE 119.331. 361 ff.

³⁷ BMF. Bund und Laender- Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. 2009 ; BT-Drs. 16/813 S. 22.

³⁸ Art. 106, Abs.8 GG

³⁹ Gesetz ueber die Grundsaeetze des Haushaltsrechts des Bundes und der Laender (HGrG) vom 19. 08.1969, BGBl. I S. 1273, Stand 31.07.2009.

средства, могут установить, что они предоставляются полностью или частично за счет федерации. Если закон устанавливает, что она несет половину или более расходов, то считается, что исполнение закона осуществляется по ее поручению. Денежные средства могут предоставляться как субъектам частного, так и публичного права (например, публичные средства предоставляются на социальные цели). По обязательствам, вытекающим из Федерального Закона о поддержке образования, 65 % расходов берет на себя федерация, 35 % — земли, из закона о жилищных пособиях — 50 % федерация, 50 % — земли⁴⁰. К данной группе платежей не относятся: предоставление услуг и выплаты в натуральной форме, предоставление поручительства, гарантий и иных видов обеспечения, возмещение расходов и убытков, все выплаты во исполнение гражданско-правовых обязательств, а также особо урегулированные статьями 106 и 107 Основного Закона выплаты в рамках финансового выравнивания, вытекающие из военных обязательств ФРГ в соответствии со статьей 120 Основного Закона.

В ходе федеративной реформы I, проведенной в 2006 г., нормы абзацев 3 и 4 статьи 104а Основного Закона были изменены. В настоящее время Основной Закон предусматривает, что федеральные законы, в соответствии с которыми на земли возлагается обязанность осуществить определенные расходы, должны быть одобрены Бундесратом. В случае если расходы по выполнению определенных обязательств берет на себя федерация, одобрения Бундесрата не требуется.

4. Еще одним исключением из принципа, установленного абзацем 1 статьи 104а Основного Закона, является финансовая помощь, предоставляемая федерацией для целей стимулирования особо значимых инвестиций, осуществляемых землями и коммунами (объединениями коммун). При этом подобная финансовая помощь предоставляется исключительно при условии, что названные инвестиции необходимы для поддержания экономического равновесия, выравнивания различий

в финансовых потенциалах на территории ФРГ, а также способствуют экономическому росту (статья 104b Основного Закона).

По субъектному составу правоотношения, возникающие в связи с предоставлением федерацией финансовых средств для целей финансирования инвестиционных проектов в соответствии со статьей 104b Основного Закона, следует отличать от правоотношений по поводу финансирования расходов земель на основании абзацев 3 и 4 статьи 104а Основного Закона. Финансовые средства на финансирование инвестиционных проектов выделяются федерацией и землям, и коммунам (их объединениям). Вместе с тем в силу запрета на возникновение финансовых правоотношений между коммунами и федерацией, последняя выделяет финансовые средства исключительно землям, а те, в свою очередь, распределяют средства между коммунами.

Важно отметить, что федерация имеет право финансировать инвестиционные проекты исключительно в тех сферах, в которых она обладает законодательной компетенцией. Однако в ходе дальнейших реформ данная норма была дополнена, и теперь федерация может участвовать в инвестициях земель и коммун (объединений коммун) и в сферах, в которых она не обладает законодательной компетенцией. Вместе с тем исключение было сделано исключительно для кризисных ситуаций, которые негативно отражаются на финансовом положении государства в целом, вследствие чего необходимо вмешательство федеральных властей (абзац 1 статьи 104а Основного Закона). Впервые данное положение было применено на практике в связи с реализацией пакета законодательных норм Konjunkturpaket на 2009—2011 гг.⁴¹

Как отмечалось выше, финансовая помощь для целей реализации инвестиционных проектов может оказываться в рамках реализации трех целей, прямо названных в законе. В ходе применения данного положения на практике был разработан перечень элементов, которые необходимо установить для предоставления финансовой помощи⁴²:

⁴⁰ BMF, Bund und Laender- Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. 2012. S. 13.

⁴¹ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen and Laender vom 2.3.2009 (BGBl.I. S. 416, 428).

⁴² Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Laendern ueber die Gewaerung von Finanzhilfen des Bundes an die Laender nach Art. 104a Abs. 4 GG vom 19.9.1986, BAnz. 1986 Nr. 204.

- наличие инвестиционной программы (например, жилищное строительство);
- в рамках такой программы реализуются цели, названные в статье 104b Основного Закона (выравнивание разницы финансовых потенциалов в разных частях федеративного государства);
- виды инвестиционных программ (выделение квартир многодетным семьям);
- виды, размер, и сроки предоставления финансовой помощи федерации, включая размер ее доли в инвестициях;
- распределение финансовой помощи между участвующими землями в соответствии с едиными экономическими критериями.

Вид, объем и цель оказания финансовой помощи определяются в федеральном законе, требующем одобрения Бундесрата или же в заключенном на основании федерального закона о бюджете правительственном соглашении со всеми участвующими федеральными землями. Как правило, у земель остается значительный объем прав, например в части выбора проекта, так как федерация может лишь частично участвовать в инвестициях своими финансовыми средствами⁴³. Она не должна единолично принимать решение об участии в инвестиционных программах земель и коммун и, таким образом, по сути нарушать финансовую самостоятельность субъектов. У субъектов-получателей финансовой помощи должно оставаться право определить, принимать ли и в каком размере федеральную финансовую помощь. Участие федерации в данном случае практически полностью ограничивается предоставлением финансовых средств. Отклонить предложенный землями инвестиционный проект она может только в двух случаях:

- если проекты не соответствуют целям, установленным в федеральном законе или правительственном соглашении;
- если реализация проектов не связана с целями, установленными в статье 104b абзаце 4 Основного Закона⁴⁴.

На практике некоторые виды финансовой помощи в рамках проекта по развитию новых земель, например, финансовое участие федерации в строительстве социального жилья, содействие городскому строительству⁴⁵, коммунальному, дорожному строительству, имели большое значение⁴⁶.

Однако в рамках федеративной реформы 2006 г. было решено не предоставлять финансовую помощь по проектам, связанным с социальным жилищным строительством и улучшением муниципального дорожного сообщения. В соответствии со статьей 125с Основного Закона федеральное софинансирование социального жилищного строительства было прекращено с 2006 г., а программа по коммунальному дорожному строительству будет действовать до 2019 г.

В отношении недостатка средств, образовавшегося в связи с отменой федеральной финансовой помощи в сфере инвестиций в коммунальный транспорт и жилищное строительство, статья 143с Основного Закона предусматривает ежегодное выделение средств из федерального бюджета до 31 декабря 2019 г. До декабря 2013 г. объем выделяемых средств будет определяться исходя из среднего размера средств, выделенных в период с 2000 по 2008 гг.

До конца 2013 г. средства землям будут предоставляться в форме ежегодных фиксированных платежей, размер которых определяется исходя из средних показателей по каждой из земель за период 2000—2003 гг. Данные средства должны расходоваться на цели, ранее являвшиеся объектами совместного финансирования федерации и земель.

Также до конца 2013 г. федерация и земли осуществляют контроль за тем, нуждаются ли земли в дальнейшем выделении финансовых средств. Таким образом, предотвращается выделение финансовой компенсации землям, бюджеты которых уже оправились от недостатка финансовых средств вследствие отмены софинансирования вышеназванных задач.

⁴³ См., например: *Sachs*. Op. cit. Art. 104b.

⁴⁴ BMF, Haushaltssystem der BRD. 2008. S. 62.

⁴⁵ См.: *Verwaltungsvereinbarung 2008 ueber die Gewaerung von Finanzhilfen des Bundes an die Laender nach Art. 104b GG zur Foerderung staedtebaulicher Massnahmen vom 19.12.2007, 23.4 und 31.05.2008.*

⁴⁶ *Gesetz zum Ausgleich verschiedener Wirtschaftskraft und der Foerderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Laender (Investitionsfoerderungsgesetz Aufbau Ost)*, abgedrueckt bei Piduch, Anlage 1 zu Art. 104b GG.

Общий объем средств, выделенных федерацией для целей реализации положений абзаца 3 статьи 104а и статьи 104b Основного Закона в 2012 г., составил 17,1 млрд евро⁴⁷.

Финансовая инвестиционная помощь федерации должна оставаться исключительной мерой и не использоваться в качестве способа воздействия на земли и ограничивать их свободу в проведении самостоятельной политики⁴⁸.

5. Еще одним исключением из принципа «расходы несет тот, кто реализует полномочия» является институт **общих задач** федерации и земель. В основу этого института положение о том, что федерация подключается к финансированию определенных задач в том случае, если земля не в состоянии с этим справиться своими силами⁴⁹. Существенной особенностью данного института является то, что федерация не только участвует в финансировании (например, как в случае с финансированием инвестиционных программ), но и может также влиять на содержание осуществляемых проектов⁵⁰.

В 1969 г. нормы, регулирующие общие задачи, были выделены в отдельный раздел VIIIa Основного Закона (статьи 91a и 91b Основного Закона). В ходе Федеративной реформы II данный раздел был также дополнен статьями 91c и 91d, предусматривающими специальное регулирование по сравнению с общими нормами разделения компетенции между различными уровнями власти в ФРГ (статьи 83, 84, 104a Основного Закона).

С позиций принципа самостоятельности федерации и земель, институт общих задач подвергался активной критике со стороны земель как позволяющий ей оказывать дополнительное влияние на деятельность субъектов. Кроме того, отмечался сложный механизм выплаты и дальнейшего использования финансовых средств, выделяемых в рамках данного института⁵¹. В результате проведения реформы в 2006 г. объем финансирования в рамках инсти-

тута общих задач был существенно сокращен. Дополнительные расходы земель, возникшие в связи с отменой ряда общих задач компенсируются федерацией на основании положений статьи 143с Основного Закона.

В настоящее время Основной Закон предусматривает следующие общие задачи:

- улучшение региональной экономической структуры;
- улучшение аграрной структуры и защита прибрежных районов.

Более подробное регулирование института общих задач в названных сферах осуществляется на основании законов, требующих одобрения Бундесрата⁵².

Нормы об общих задачах в области создания и расширения высших учебных заведений, включая учебные госпитали, были отменены с 1 января 2007 г. Как отмечалось выше, возникший недостаток финансовых средств у земель покрывается федерацией на основании норм статьи 143с Основного Закона.

Федерация участвует в финансировании общих задач следующим образом: в проектах по улучшению региональной экономической структуры она берет на себя 50 % затрат, в проектах по улучшению аграрной структуры — 60 %, по защите прибрежных зон — 70 %. Однако федерация не ограничивается исключительно финансированием общих задач, но и участвует в составлении соответствующих проектов по их реализации. Планирование общих задач осуществляется уполномоченным комитетом по планированию, состоящим из соответствующих федеральных министров, федерального министра финансов, по одному министру от каждой из земель. Комитет осуществляет среднесрочное финансовое планирование сроком на 4 года. Земли выдвигают проекты, претендующие на участие, через уполномоченного в рассматриваемой области федерального министра, который представляет его на заседании комитета вместе со своими

⁴⁷ BMF, Bund und Laender- Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. 2012. S. 15.

⁴⁸ Heller. Op. cit. S.39.

⁴⁹ Heller. Op. cit. S. 42.

⁵⁰ BMF, Haushaltssystem der BRD. 2008. S. 63.

⁵¹ Sachs. Op. cit. Art. 91a.

⁵² Gesetz ueber Gemeinschaftaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur», Gesetz ueber Gemeinschaftaufgabe «Verbesserung der Agrarstruktur und der Kuestenschutzes».

собственными предложениями⁵³. Земля может отозвать выдвинутый ею проект. Таким образом, ни один проект не может быть принят без согласия земли, которая затем будет его реализовывать.

Кроме того, федерация и земли также финансируют проекты межрегионального значения поощрению деятельности исследовательских институтов и отдельных проектов, разрабатываемых вне университетов; научно-исследовательские проекты в университетах; создание в университетах площадей, необходимых для исследований, и оборудования. Таким образом, законодатель уделяет большое внимание взаимодействию федерации и земель в сфере исследований и научных разработок.

Объем финансовых средств, выделенных федерацией на финансирование общих задач, в 2012 г. составил 1,2 млрд евро⁵⁴.

6. Особо законодатель оговаривает возможность смешанного финансирования военных обязательств. По общему правилу расходы на финансирование таких обязательств берет на себя федерация (абзац 1 статьи 120 Основного Закона).

Дополнительно федерация выделяет гранты на социальное страхование в той мере, в какой деятельность таких фондов осуществляется в

сфере ответственности земель (абзац 2 статьи 120 Основного Закона).

Рассмотренные выше виды смешанного финансирования относятся к распределению расходов и, таким образом, являются частью финансового выравнивания в широком смысле. Следует четко отличать такого рода платежи от средств, выделяемых в процессе многоэтапного распределения доходов, которое также входит в систему финансового выравнивания. Основное различие между данными категориями можно провести по основанию и целям предоставления финансовых средств. В ходе распределения доходов средства выделяются, исходя из показателей экономического потенциала земель, их экономической слабости. В вышеназванных случаях речь идет о финансировании со стороны федерации ряда полномочий, исходя из присущих им особенностей.

Подводя итог вышесказанному, следует подчеркнуть, что финансовое выравнивание крайне неоднозначно трактуется в финансово-правовой доктрине ФРГ. По нашему мнению, финансовое выравнивание следует рассматривать в широком смысле как урегулированный нормами права процесс распределения и перераспределения доходов, расходов и полномочий между различными уровнями власти в ФРГ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Buttman P. F.* Oeffentliches Recht. — 2008.
2. *Donnet H.* Aktuelle Probleme des Finanzausgleiches im sozialen Bundestaat. — 1985.
3. *Friauf K. H.* Der bundestaatliche Finanzausgleich. — 1984.
4. *Groepf C.* Haushaltsrecht und Reform. — Tuebingen, 2001.
5. *Haede U.* Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und Europaeische Union. — Tuebingen, 1996.
6. *Heller R. F.* Haushaltsgrundsaeetze fuer Bund Laender und Gemeiden. — 2010.
7. *Henneke H-G., Puender H., Waldorff C.* Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft. — Par. 3.
8. *Hettlage K. M.* Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. Bericht // Veroeffentlichungen der Vereinigung der Deutchcen Staatsrechtslehrer. — Heft 14. — Berlin, 1956.
9. *Pagenkopf H.* Der finanzausgleich in Bundestaat. — 1981.
10. *Popiz J.* Finanzausgleich // Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Baenden. — 2. Band. — Tuebingen, 1927.
11. *Sachs M.* Grundgesetz — Kommentar. — 5. Aufl. — Muenchen, 2009. — Rn 4, 29.

⁵³ BMF, Haushaltssystem der BRD. 2008. S. 63.

⁵⁴ BMF, Bund und Laender- Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. 2012. S. 14.

12. Баранова К. К. Проблемы российского бюджетного федерализма в контексте зарубежного (немецкого) опыта. — М., 2002.
13. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. — М., 2001.

Материал поступил в редакцию 23 марта 2016 г.

FINANCIAL EQUALIZATION AND ITS PRINCIPLES IN THE BUDGET LEGISLATION OF GERMANY

MOROZOVA Olga Sergeevna — PhD in Law, Lecturer at the Department of Administrative and Finance Law MGIMO University
kaifp@mgimo.ru
119454, Russia, Moscow, Prospect Vernadskogo, 76

Review. *The article notes that in the system of inter-budgetary relations in Germany the central part is taken by financial equalization, understood as the distribution of power, income and expenditure between different levels of power in the State. The author analyses the legal basis for a system of financial equalization in Germany based on the norms of "Financial Constitution", its goals and objectives, as well as the practice of the Federal Constitutional Court on these issues, theoretical views of German scientists on the place and role of financial equalization in the budget law. It is noted that it is of crucial importance to secure the main principles of financial equalization in the budget legislation of the country, each of which is discussed in the article. Conducting of comparative-legal analysis of financial equalization in Germany and Russia allows us to identify common and special use of this mechanism, to formulate particular objectives for further development of the budgetary legislation of the Russian Federation.*

Keywords: *financial equalization as the institution of German Budgetary Law, the legal framework of financial equalization in the budgetary sector in Germany, principles of equalization system: sufficiency of financial resources, ensuring of fiscal autonomy, matching of the volume of expenditure with assigned tasks, the indivisibility of the responsibility of the Federation constituent units, stimulating active financial behaviour of actors etc.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Buttman P. F. Oeffentliches Recht. — 2008.
2. Donnet H. Aktuelle Probleme des Finanzausgleiches im sozialen Bundestaat. — 1985.
3. Friauf K. H. Der bundestaatliche Finanzausgleich. — 1984.
4. Groepl C. Haushaltsrecht und Reform. — Tuebingen, 2001.
5. Haede U. Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und Europaeische Union. — Tuebingen, 1996.
6. Heller R. F. Haushaltsgrundsaeetze fuer Bund Laender und Gemeiden. — 2010.
7. Henneke H-G., Puender H., Waldorff C. Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft. — Par. 3.
8. Hettlage K. M. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. Bericht // Veroeffentlichungen der Vereinigung der Deutchcen Staatsrechtslehrer. — Heft 14. — Berlin, 1956.
9. Pagenkopf H. Der finanzausgleich in Bundestaat. — 1981.
10. Popiz J. Finanzausgleich // Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Baenden. — 2. Band. — Tuebingen, 1927.
11. Sachs M. Grundgesetz — Kommentar. — 5. Aufl. — Muenchen, 2009. — Rn 4, 29.
12. Baranova K. K. Problemy rossijskogo bjudzhetnogo federalizma v kontekste zarubezhnogo (nemeckogo) opyta. — М., 2002.
13. Krohina Ju. A. Bjudzhetnoe pravo i rossijskij federalizm. — М., 2001