

Экономическая история

Германский путь к фискальному федерализму

Ярослава Владимировна Трофимова

ORCID: 0000-0002-3215-6638

Кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник,
Уфимский федеральный исследовательский центр, Российская академия наук
(РФ, 450054, Уфа, пр. Октября, 71)
E-mail: tro1@mail.ru

Аннотация

Германская империя конца XIX — начала XX века представляла собой, согласно Имперской конституции 1871 года, федеративное государство. Правительства центра (рейха) и федеральных земель проводили финансово-бюджетную политику, которая соответствовала чертам «протоконкурентного» федерализма. Однако в течение последующих пятидесяти лет германский федерализм эволюционировал в сторону фискального федерализма. Под действием эндогенных и прежде всего экзогенных факторов этот переход окончательно завершился к 1919–1920 годам. В статье на основе статистического материала, а также разных исследований, в том числе представленных в библиотеке Института имени Гете, оценена степень соответствия бюджетной системы Германии до финансовой реформы 1919–1920, осуществленной министром финансов Германской империи Маттиасом Эрцбергером, признакам «протоконкурентного» федерализма и после нее — фискального федерализма. Проанализирована трансформация распределения властных полномочий, ответственности и их ресурсного обеспечения по уровням бюджетной системы при переходе от «протоконкурентного» федерализма к фискальному. Исследована попытка достижения баланса фискальных интересов центра, федеральных земель и муниципалитетов. Выделена новая функция бюджета империи — выравнивание. Установлено, что создание в империи непосредственно перед войной так называемой самодостаточной экономики и последующее выживание при санкционном давлении и международной изоляции требовали гибкого баланса между централизацией и децентрализацией расходных полномочий, а также соответствующего соотношения ресурсов. Фискальный федерализм в силу централизации средств позволил Германии приступить к преодолению геополитических и социально-экономических вызовов, а сохранение децентрализации прежде всего неналоговых доходов стимулировало местные власти продолжать развивать свою экономику. Логика исследования исторической картины смены моделей бюджетного федерализма в Германии актуальна и для России: сокращение доходов и рост расходов федерального бюджета РФ в последние годы усиливают значение централизации фискальных ресурсов на федеральном уровне, а рост расходов регионов и муниципалитетов — повышают значимость трансфертов и механизма выравнивания.

Ключевые слова: бюджет, доходы, заградительные пошлины, расходы, Маттиас Эрцбергер, фискальная автономия, бюджетные стимулы

JEL: E62, E65, G28, G38

Economic History

The German Path to Fiscal Federalism

Yaroslava V. Trofimova

ORCID: 0000-0002-3215-6638

Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Senior Research Fellow,
Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences,^a
e-mail: tro1@mail.ru

^a 71, Oktyabrya pr., Ufa, 119571, Russian Federation

Abstract

In accordance with the Imperial Constitution of 1871, the German Empire of the late nineteenth and early twentieth centuries was a federal state. The governments of the center (the Reich) and the federal states pursued a fiscal policy that had some features of “proto-competitive” federalism. Over the subsequent fifty years, however, German federalism evolved toward fiscal federalism. This transition was finally consolidated during 1919 and 1920 due to some endogenous factors and even more to exogenous ones. The article is based on statistical material as well as research from various studies, including those available from the library of the Goethe-Institut. The article compares the extent to which there were indications of proto-competitive federalism in the German budgetary system prior to Matthias Erzberger’s (finance minister of the German Empire) financial reforms (1919–1920) and indications of fiscal federalism after them. The transformation in both the distribution of power and responsibility as well as in provision of resources by various levels of the budgetary system to support those changes during the transition from proto-competitive to fiscal federalism is analyzed. The attempt to strike a balance between the fiscal interests of the center, federal states, and municipalities is explored; and equalization is singled out as a new function of the empire’s budget process. The creation of a so-called self-sufficient economy in the empire just before the First World War and its subsequent survival under pressure from sanctions and international isolation demanded a flexible balance between centralization and decentralization of spending powers along with an appropriate allocation of resources. Fiscal federalism through centralization of funds allowed Germany to begin recovery from geopolitical and socio-economic challenges, while maintaining decentralization primarily in non-tax revenues encouraged local governments to continue developing their economies. The logic derived from this historical study of the changing models of German fiscal federalism is also applicable to Russia: the reduction of revenues and growth of expenditures in the Russian Federation’s federal budget in recent years makes centralization of fiscal resources at the federal level more important, and the growth of expenditures in the regions and municipalities necessitates transfers and equalization measures.

Keywords: budget, revenues, barrier duties, expenditure, Matthias Erzberger, fiscal autonomy, fiscal stimulus

JEL: E62, E65, G28, G38

Acknowledgements

This study has been conducted as part of the UFIC RAS state assignment No. 075-00570-24-01 for 2024 and the 2025–2026 planning period.

Введение

Федеративное государство, эффективно выполняющее свои функции, предусматривает построение единой и сбалансированной бюджетной системы, поддерживающей самостоятельность бюджетов разного уровня (бюджетный федерализм). Бюджетный федерализм имеет страновые отличия и со временем модифицируется, переходя от одной модели к другой.

Для федеративного государства вопрос выбора модели бюджетного федерализма важен, поскольку оптимальная модель создает такие параметры конъюнктуры в стране и регионах, которые способствуют развитию как федерации в целом, так и отдельных ее субъектов. В ряде работ, посвященных бюджетному федерализму, преобладает мнение, что конкурентный федерализм имеет наибольшие преимущества по сравнению с другими моделями [Зулькарнай, 2009; Каширский, 2007; Пономаренко, 2002; Руденко, 2011] и является перспективным будущим (например, для Германии и России), поскольку он повышает инициативу прежде всего региональных и местных органов власти, компаний, а также собственно населения. Отличительные черты ряда моделей федерализма представлены в приложении.

В настоящей статье на примере Германской империи конца XIX — начала XX века исследован обратный процесс — переход от конкурентного федерализма к фискальному — и степень соответствия бюджетной системы Германии до финансовой реформы Маттиаса Эрцбергера¹ 1919–1920 годов признакам конкурентного федерализма и после нее — признакам фискального федерализма, а также факторы, повлиявшие на этот переход.

1. Германский федерализм до начала Первой мировой войны

Разграничение расходных полномочий между уровнями власти

Германская империя согласно Имперской конституции 1871 года представляла собой федеративное государство, которое исторически организовалось как союз отдельных государств². Общегосударственные функции управления (прежде всего оборона, внешняя политика, разработка общегосударственного законодательства, строительство железных дорог, создание гражданского флота) выполнялись на уровне центра (рейха), остальные (правопорядок, содержание школ и больниц, строительство дорог

¹ Маттиас Эрцбергер (1875–1921) — министр финансов Германской империи в 1919–1920 годах.

² Die Verfassung des Deutschen Reiches (1871). <https://www.verfassungen.de/de67-18/verfassung71-i.htm>.

и т. д.) — на уровне федеральных земель и муниципалитетов³, что было закреплено законодательно. Сложившееся разграничение функций влияло на распределение бюджетных расходов. Федеральные земли и муниципалитеты отвечали за большую часть расходов страны (с 1885 по 1913 год — почти за 70% расходов) [Aubin, Zorn, 1976. S. 189].

В структуре расходов рейха преобладали военные. Так, в 1878/79 финансовом году⁴ 87% составляли расходы на военные цели, 6% — на флот, 5% — на пенсии, 1,4% — на обслуживание долга рейха⁵. Основная доля расходов земель приходилась на управленческие расходы, включающие матрикулярные сборы⁶ и операционные расходы от доменов. Например, в бюджете Пруссии, доля населения которой в 1900 году составляла 61% населения Германской империи⁷, они достигали за период с 1910 по 1913 год 23,3 и 45,5% соответственно, не считая инвестиционных расходов (14,7%) и расходов по обслуживанию долга земли (14,1%) [Nipperdey, 1998. S. 173].

Последующее расширение функций и задач государства, включая самоуправление, рост спроса на общественные услуги, прежде всего со стороны городского населения, рост численности населения и урбанизация, деприватизация частных коммунальных хозяйств — всё это привело к росту государственных расходов: за 40 лет (с 1872 по 1913 год) расходы всех уровней власти относительно ВВП выросли в 2 раза (с 7,5 до 15,3%) [Andic, Veverka, 1963/64].

Подготовка к войне и проведение военно-морского перевооружения с 1898 года сопровождались ростом военных расходов, а также расходов на внешнеполитические цели, строительство железных дорог, судостроение и почтовое дело [Veblen, 1915]. Большая часть этих расходов, включая военные не прямые расходы (поддержку военных инвалидов, строительство стратегических объектов и т. д.), падала на рейх — 70–85% [Henning, 1993. S. 267] (табл. 1).

³ В 1871 году федеральные земли насчитывали 26 образований, включая самостоятельные Ганзейские города, муниципалитеты (общины) — 475 единиц с численностью населения свыше 10 тыс. чел. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. Berlin, 1901. https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00007448.

⁴ Отчетный период с 1 апреля 1878 года по 31 марта 1879 года.

⁵ Расчет автора по данным [Aubin, Zorn, 1976. S. 181–182].

⁶ Матрикулярные сборы — ежегодные взносы федеральных земель, направляемые на покрытие дефицита бюджета рейха; определялись пропорционально численности населения территории, вне зависимости от состояния бюджета земли.

⁷ Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1901. https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00007448.

Т а б л и ц а 1

Расходы рейха на душу населения, 1881–1913 годы
(марки, в ценах 1900 года)

T a b l e 1

Reich per Capita Expenditure, 1881–1913
(in 1900 prices, marks)

Годы	Расходы на душу населения, в том числе			
	оборона	управление	обслуживание госдолга	социальные расходы
1881	10,3	1,7	0,3	–
1891	14,8	2,2	1,1	3,2
1901	18,1	2,7	1,5	7,6
1913	23,5	4,0	2,2	12,2

Источник: [Nipperdey, 1998. S. 172].

Правящая элита хотела, чтобы Германия заняла лидирующее положение среди ведущих стран мира, а это требовало квалифицированных кадров. В связи с этим усилилась борьба с неграмотностью и было введено обязательное всеобщее образование, что предопределило рост социальных расходов на всех уровнях власти, в том числе на образование и создание необходимой инфраструктуры. За 50 лет (с 1821 по 1871 год) расходы на образование выросли в 4 раза (с 5 до 20% в бюджете страны). Рост по статьям «образование» и «здравоохранение» продолжался вплоть до 1914 года.

К увеличению социальных и операционных расходов рейх, земли и особенно муниципалитеты подталкивало повышение финансовых потребностей растущих городов, а также расширение социальных запросов населения на общественные услуги. После 1870 года обязанности муниципалитетов возрастают: наряду с традиционным городским хозяйством (рынки, выставочные комплексы, больницы, школы, городские весы, склады, канализационные системы и сбор мусора), которое развивалось и модернизировалось, добавились новые виды деятельности. Коммунальное хозяйство перешло на качественно более высокий уровень и стало включать газовые и водопроводные сети, позднее — электросети и трамваи. Газификация и электрификация требовали инвестиций и новых кадров. Национализация в этой сфере привела к росту муниципальной собственности: к 1906 году 94% водопроводных сооружений находилось в ведении муниципалитетов [Abelshauser, 1980].

Во время войны и после нее рост государственных расходов продолжился [Andic, Veverka, 1963/64]. Наряду с геополитическими задачами (не допустить распада империи на множество мелких государств) и социально-политическими вызовами (пре-

одолеть голод, безработицу, нищету) перед правительством после поражения в войне встали новые задачи — выплаты репараций, погашение государственного долга, восстановление гражданской экономики.

Закрепление фискальных ресурсов между уровнями власти

Большая часть доходов империи вплоть до финансовой реформы 1919 года поступала в федеральные земли и коммуны (в 1885 году — 57,1 и 25,4% соответственно) [Aubin, Zorn, 1976. S. 184]. В бюджете империи более 60% составляли фискальные доходы, из них свыше половины — налоги на доходы и имущество (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Доходы в бюджете империи, 1913 год (млн марок/%)

T a b l e 2

Budget Revenues for the Empire, 1913 (mln marks/%)

Статьи доходов	Уровни бюджетной системы			Всего
	рейх	земли	общины	
Налоги на доходы и имущество, всего, в том числе	41/2,6	782/81,8	1373/90,7	2196/54,2
подходный налог	0/0	609/63,7	781/51,6	1390/34,3
налог на имущество	41/2,6	155/16,2	430/28,4	626/15,4
промысловый налог	–	18/1,9	162/10,7	180/4,4
Пошлины	641/40,5	–	–	641/15,8
Налоги на потребление	655/41,4	62/6,5	64/4,2	781/19,3
Транспортные налоги	247/15,6	112/11,7	76/5,0	435/10,7
Налоговые доходы, всего	1584/100	956/100	1513/100	4053/100
Прочие доходы с заработков	176/9,5	538/28,6	279/11,5	993/16,1
Сборы, взносы, прочее	84/4,6	388/20,6	642/26,4	1114/18,1
Налоговые и неналоговые доходы, всего	1844/29,9	1882/30,6	2434/39,5	6160/100

Источник: расчеты автора по данным [Aubin, Zorn, 1976. S. 184].

В фискальных ресурсах рейха преобладали таможенные пошлины (на чай, кофе, табак и т.д.), транспортные налоги, налоги на потребление (на солод, пиво, сахар, соль и др.) (табл. 2). Центр увеличивал собственные доходы за счет введения прямых налогов: на наследство (1906 год), на недвижимость (1913 год), позднее — военных взносов. В бюджет рейха поступали также доходы от собственных предприятий (доходы от имперской почты и имперского банка в 1900 году составили 104 млн марок, или 6% доходов [Nipperdey, 1998. S. 173]), а также матрикулярные взносы, доля

которых однако сокращалась: с 11% в 1876 году до 2,5% — в 1910-м [Aubin, Zorn, 1976. S. 183]. Для покрытия дефицита федерального бюджета, возникшего в силу опережающего роста расходов над доходами, рейх использовал займы⁸.

Основную часть доходов земель (50%) и общин (свыше 60%) составляли налоговые доходы, в том числе поступления от подоходного налога, налогов на имущество, а для муниципалитетов еще и промыслового налога (табл. 2). Фискальная автономия позволяла территориям вводить собственные налоги, устанавливать налоговые ставки, налоговые льготы и т.д.⁹, что приводило к возникновению налоговой конкуренции. Так, в городах в 1902/03 финансовом году уровень налоговой нагрузки мог различаться в два и более раз: во Франкфурте-на-Майне и Висбадене — в среднем более 40 марок на человека, в Киле, Штеттене, Халле — от 20 до 25 марок¹⁰. Низкий уровень налоговой нагрузки делал город привлекательным для размещения компаний и проживания прежде всего состоятельных жителей. Так, в Гамбурге, где ставка подоходного налога была снижена до 8,4% и не взимались промысловый и имущественные налоги, прирост населения вследствие миграции в 1904 году составил 16 580 чел., или 2,2% общего числа жителей (это был наилучший результат после Берлина, где прирост превысил 66 тыс. чел., или 3,3%)¹¹.

Треть доходов федеральных земель до 1914 года составляли доходы от доменов (лесов, солеварен, шахт, металлургических заводов, земель и т.д.). С развитием железнодорожного транспорта (до его национализации рейхом) в бюджеты земель (Саксонии, Пруссии, Баварии) поступали доходы от железных дорог. Так, в бюджете Пруссии в 1880/81 финансовом году 47,6% составляли доходы от собственных предприятий и 52,4% — налоговые поступления, а в 1893/94 году — 67,2 и 32,8% соответственно [Nipperdey, 1998. S. 175].

Таким образом, создание федерации (как союза независимых государств) закладывало основы к разграничению расходных полномочий между уровнями власти и наделению их соответствующими финансовыми ресурсами. Вертикальные дисбалансы

⁸ Доходы рейха устанавливались, например, в параграфах 35, 38, 70 Имперской конституции. Ab. 35, 38, 70 Die Verfassung des Deutschen Reiches (1871). <https://www.verfassungen.de/de67-18/verfassung71-i.htm>.

⁹ В Берлине надбавка к подоходному налогу составляла 100%, Кёнигсберге — 202%, Эссене — 150–200% [Озеров, 1911. С. 359]. Бавария, Вюртемберг и Баден сохраняли собственное налогообложение пива и крепких спиртных напитков, см.: Ab. 35 Die Verfassung des Deutschen Reiches (1871). <https://www.verfassungen.de/de67-18/verfassung71-i.htm>.

¹⁰ Statistisches Jahrbuch Deutscher Staedte / M. Neefe (ed.). Breslau, 1906. S. 380.

¹¹ Расчет автора по данным: Statistisches Jahrbuch Deutscher Staedte 1906. S. 482; [Aubin, Zorn, 1976. S. 184].

бюджетов частично сглаживались через систему матрикулярных взносов.

В конце XIX — начале XX века в Германии сложился «прото-конкурентный» федерализм.

1. Центр выступал как представительный орган и «носитель затрат» (*Kosttraeger*), а основные расходные полномочия и источники доходов законодательно закреплялись за федеральными землями.
2. Фискальная автономия территорий предусматривала установление собственных налогов, определение налоговых ставок, льгот и т. д. Земли отвечали за взимание налогов и сборов — как собственных, так и в пользу рейха¹².
3. Федеральные земли и муниципалитеты конкурировали между собой за финансовые и трудовые ресурсы [Трофимова, 2024]. Существовала возможность территориальной миграции: предприятия и население (в лице наиболее состоятельных граждан) выбирали города с оптимальным соотношением между предоставляемыми им общественными благами и собираемыми с них налогами. Компании старались регистрироваться в муниципалитетах с минимальным обложением, что привело к введению с 1906 года законодательного разделения налоговых платежей крупных компаний между тем муниципалитетом, в котором регистрировалась компания, и тем, в котором она работала.

Сложившаяся модель отличалась от конкурентного федерализма, поскольку: (1) сохранялась высокая степень автономии отдельных государственно-территориальных образований¹³; (2) расходные полномочия рейха были недостаточно обеспечены финансовыми ресурсами, в итоге существовала политико-экономическая зависимость центра от федеральных земель (например, с начала войны в 1914 году рейх получал доходов меньше, чем все земли и муниципалитеты [Aubin, Zorn, 1976. S. 185]); (3) отсутствовали единые правила внешнего заимствования, что способствовало росту займов на местах; не было также единого механизма администрирования доходов, подготовки государственных чиновников.

¹² Ab. 35 Die Verfassung des Deutschen Reiches (1871). <https://www.verfassungen.de/de67-18/verfassung71-i.htm>.

¹³ Так, несмотря на создание Государственного банка империи (*Reichsbank*) в 1875 году, Пруссия сохраняла свой государственный банк, Бавария и Вюртемберг имели собственную почту и т. д.

Отдельные федеральные законодательные инициативы не только укрепляли модель «протоконкурентного» федерализма, но и ослабляли ее, подготавливая возможность перехода к фискальному федерализму. Так, с 1879 года федеральные земли получили дополнительные фискальные ресурсы: в закон о пошлинах была внесена поправка, предложенная баварским депутатом Георгом Франкенштейном. Согласно ей доходы от таможенных пошлин и акциза на табак, превышающие 130 млн марок в год, вместо рейха стали поступать в федеральные земли [Nipperdey, 1998. S. 170]. Эта инициатива законодательно укрепляла фискальную автономию земель.

Для сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов предпринимались попытки введения механизма выравнивания. Так, в конце 1870-х годов было проведено выравнивание в пользу муниципалитетов земли Ост-Эльбии (Ostelbin) путем выделения рейхом бюджетных трансфертов на поддержку школ и больниц, строительство дорог, материальную помощь бедным. На основе закона Lex Huene (1885 год) общины Пруссии с 1885 по 1895 год получили от рейха целевые дотации в виде надбавок к таможенным пошлинам на скот и зерно в сумме 160 млн марок. Распределение между общинами осуществлялось по шкале, устанавливаемой на пять лет в пропорциях 2:3 в соответствии с ожидаемыми поступлениями по налогу на землю и налогу на здания и 1:3 — по численности населения [Herrfurth, 2024]. Это означало, по сути, что налоги на землю и здания частично передавались общинам, а численность рассматривалась как критерий предстоящих муниципальных расходов. Позиции муниципалитетов Пруссии укрепила Микельская реформа¹⁴ 1891–1893 годов: если ранее доходы от подоходного и реальных налогов (на землю и промысловый) получали земли, то после реформы доходы от реальных налогов и частично от подоходного полностью перешли к муниципалитетам.

2. Переход к модели фискального федерализма

Федеральное правительство видело решение геополитических и социально-экономических задач, обострившихся после войны, в укреплении власти центра в рамках единого федеративного государства путем пересмотра налоговых и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Эрцбергер подчеркивал, что «после войны с учетом необходимости пога-

¹⁴ Йохан фон Микель (1828–1901) — министр финансов Пруссии в 1890 году.

шения репараций, восстановления экономики и т. д. рейху требуется не менее 70% доходов бюджета, а не 35–40%, как это было до войны» [Erzberger, 1919].

В основу распределения бюджетных расходов легло разграничение функций управления: на требующие централизации (оборона, внешнеполитическая деятельность, почта и связь, гражданская авиация и т. д.), децентрализации (жилищно-коммунальное хозяйство, дороги и др.) и смешанного подхода (социальные услуги). В результате большая часть государственных расходов отошла к рейху (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Динамика распределения государственных расходов (%)

T a b l e 3

Changes in Allocation of Public Expenditures (%)

Годы	Уровни бюджетной системы		
	рейх	земли	муниципалитеты
1872	29	–	–
1881	33	40	27
1891	40	33	27
1901	39	30	30
1907	40	26	34
1913	41	26	34
1926	45	24	31

Источник: [Andic, Veverka, 1963/64].

Основными статьями расходов рейха в 1919–1924 годах наряду с административными (47% расходов бюджета) стали выплата репараций (27%) и обслуживание госдолга (14%) [Henning, 1997. S. 60], а для земель и муниципалитетов — административные и социальные расходы. Последние распределялись между рейхом и территориями в пропорции 30:70, при этом доля рейха оставалась практически неизменной с 1877 года — 29% [Andic, Veverka, 1963/64]. Социальные расходы рейха включали в себя преимущественно социальное страхование и выплату пособий компенсационного характера лицам, пострадавшим в годы войны; социальные расходы земель и муниципалитетов — на образование и здравоохранение, материальную помощь бедным и инвалидам и т. д.

Согласно новой системе закрепления налогов (табл. 4) прямые налоги должны были приносить $\frac{3}{4}$ доходов федеральному бюджету. Единый подоходный налог с физических лиц определялся как основной источник доходов рейха, а налоги на капитал — как дополнительное налоговое бремя на состоятельное

население. За землями и общинами закреплялись налоги, не отличавшиеся высокой доходностью. Земли в обмен на субсидии передали часть своих активов рейху (железные дороги, почта Вюртемберга и Баварии). Пересмотр источников доходов предполагал учитывать платежеспособность земель¹⁵.

Т а б л и ц а 4

**Распределение налогов между уровнями бюджетной системы
после реформы 1919–1920 годов (%)**

T a b l e 4

Allocation of Taxes Among Budgetary System Levels After the Reforms of 1919–1920 (%)

Налоги ^a	Уровни бюджетной системы		
	рейх	земли	муниципалитеты
Налог на наследство	80	20	–
Налог на передачу недвижимости	50	50	–
Налог с оборота ^b	85	10	5
Подоходный налог с физических лиц	100	–	–
Налог на доход с капитала (ставка 10%)	100	–	–
Корпоративный налог (ставка от 20 до 35%)	100	–	–
Налоги на потребление	100	–	–
Сбор за транспортные средства, гербовый сбор	100	–	–
Прочие сборы	100	–	–
Таможенные пошлины	100	–	–
Налог на землю	–	–	100
Промысловый налог	–	–	100
Налог на зрелища	–	–	100

^a Кроме того, существовали разовые сборы: военные (закон от 10 сентября 1919 года), чрезвычайный налог (Rechnotopfer) (законы от 10 сентября 1919 года и 31 декабря 1919 года).

^b Ставка 1,5%, позднее 2%, на товары-люкс — 15%.

Источник: [Henning, 1997. S. 62].

Отменялись матрикулярные взносы [Schmidt-Essen, 1919. S. 543–544], а также собственные надбавки земель к имперским налогам (Zuschlaege). Земли стали носителями расходов империи (Kostgaenger), потеряв свою политико-экономическую независимость от центра. Отмена фискальной независимости устраняла налоговую конкуренцию территорий, решая проблему уклонения от уплаты налогов. Вводились институт межбюджет-

¹⁵ Ab. 8 Die Verfassung des Deutschen Reiches (1919). <https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>.

ного выравнивания территориальных бюджетов трансфертами рейха, а также институт централизованного администрирования налогов.

В результате реформы 1919–1920 годов бюджетная система империи стала приобретать черты фискального федерализма.

1. Расходные полномочия между уровнями власти распределялись относительно равномерно согласно исполняемым функциям, а источники доходов — в соответствии с расходными полномочиями. Неналоговые доходы рейха в последующем предполагалось увеличить за счет национализации части крупной собственности (20% капиталов сельского хозяйства, промышленности, торговли, банков, домовладений), но решение не было принято (меморандум 1921 года) [Винклер, 2013. С. 190].
2. Доля регулирующих налогов в налоговых доходах бюджета империи существенно выросла (табл. 5). Соотношение между доходами от собственных и регулирующих налогов в 1922 году составило 80:20.

Т а б л и ц а 5

Доля регулирующих налогов в налоговых доходах

Table 5

Regulatory Taxes as a Share of Total Tax Revenues			
Показатели	1920	1921	1922
Регулирующие налоги (в 1000 марок):			
налог на наследство	620 000	620 000	700 000
налог на передачу недвижимости	220 000	500 000	550 000
налог с оборота	3 650 000	9 000 000	19 000 000
налог с оборота (с люкс-вещей)	–	–	1 000 000
Регулирующие налоги, всего	4 490 000	10 120 000	21 250 000
Налоговые доходы, всего (в 1000 марок)	39 566 000	55 942 000	106 379 850
Доля регулирующих налогов в налоговых доходах (%)	11,35	18,09	19,98

Примечание. Данные за 1920–1922 годы приведены в текущих ценах.
Источник: расчеты автора по данным Statistisches Jahrbuch fuer das Deutsche Reich 1921/22. S. 361. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00070371/1921-22gesamt.pdf.

3. Финансовая самостоятельность территориальных органов власти сохранялась в ограниченном виде за счет собствен-

ных и регулирующих налогов, а также неналоговых доходов, тем самым у земель и муниципалитетов частично оставались и экономические стимулы в развитии облагаемой базы своих территорий¹⁶.

4. Централизация части фискальных ресурсов (прежде всего подоходного налога с физических лиц) позволила создать механизм выравнивания территориальных бюджетов.
5. Вводился экономичный централизованный сбор налоговых доходов путем создания централизованной имперской налоговой службы вместо налоговых служб земель, отличавшихся разным уровнем организации [Трофимова, 2024. С. 19], а также централизованной службы статистического учета¹⁷.

Заключение

Бюджетный федерализм Германской империи за пятьдесят лет (с 1871 по 1920 год) претерпел существенные изменения, пройдя путь от «протоконкурентного» к фискальному.

Действие экзогенных факторов, таких как война и ее последствия, ускорило эту трансформацию. Расширявшиеся расходные полномочия рейха требовали дополнительных фискальных ресурсов, которые были получены путем перераспределения части основных доходов в пользу центра.

Эндогенные факторы также подталкивали к усилению центральной власти: продолжавшаяся экономическая и социально-политическая интеграция территорий, рост городов, территориальная миграция создавали спрос на сложившиеся (транспорт, почта, связь, образование, медицинское обслуживание и т.д.) и возникающие общественные услуги (например, газо- и электроснабжение, социальное страхование, налоговое консультирование). Благодаря централизации устранялась конкуренция в качестве предлагаемых услуг, так как они должны были теперь соответствовать единым стандартам, обеспечиваться единой административной и технической поддержкой на всей территории страны.

¹⁶ Однако в последующие годы доля регулирующих налогов в налоговых доходах вновь стала снижаться (в 1928/29 финансовом году после финансовой реформы 1925 года она составила около 17%). Расчеты автора по данным *Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich fuer das Rechnungsjahr. Ergebnisse der Reichsfinanzstatistik. Sonderbeilage zu "Wirtschaft und Statistik". 1931, 11 Jahrg. No 7, S. 6.*

¹⁷ *Bevoelkerung und Wirtschaft 1872–1972. Statistisches Bundesamt. Stuttgart und Mainz: Verlag Kohlhammer, 1972.*

Опыт Германии показал, что создание непосредственно перед войной так называемой самодостаточной экономики [Veblen, 1915] и последующее выживание при санкционном давлении и международной изоляции требовали гибкого баланса между централизацией и децентрализацией расходных полномочий, а также соответствующего соотношения ресурсов. Именно фискальный федерализм в силу централизации средств позволил приступить к преодолению геополитических и социально-экономических вызовов¹⁸, а сохранение децентрализации прежде всего неналоговых доходов стимулировало местные власти продолжить развивать свою экономику. Поэтому не случайно бюджетный федерализм ФРГ, который постоянно реформируется (фискальные реформы 1969, 2006, 2017 годов), в результате реформ 2020-х годов при геополитической нестабильности и росте долгов земель вновь возвращается к фискальному федерализму как наиболее оптимальной модели: автономия земель ослабевает, а механизм выравнивания — укрепляется [Burg, Feld, 2023].

Логика исследования исторической картины перехода, сопровождавшегося разнонаправленными тенденциями (централизация и децентрализация) в финансово-бюджетной сфере, от одной модели бюджетного федерализма к другой в Германии актуальна и для России. Так, сокращение доходов и рост расходов федерального бюджета РФ в последние годы усиливают значение централизации фискальных ресурсов на федеральном уровне, а рост расходов регионов и муниципалитетов — трансфертов и механизма выравнивания¹⁹. Гибкий баланс между централизацией и децентрализацией расходных полномочий и соответствующим распределением доходных источников с превалированием централизации фискальных ресурсов на федеральном уровне позволит России развиваться в условиях беспрецедентного внешнего давления и тренда на самодостаточность экономики. Переход к конкурентному федерализму для России (путь, предлагаемый в ряде работ [Пономаренко, 2002; Реформирование федеративных отношений..., 2000. С. 27–117] в сложившихся условиях становится преждевременным.

¹⁸ В 1921 году безработица достигла минимума в 2%, выросло производство чугуна в 1,4 раза, бурого угля — в 3,4 раза, стали — в 1,7 раза в 1922 году к 1900 году. Началась выплата репараций [Aubin, Zorn, 1976. S. 181–182].

¹⁹ Доходы федерального бюджета РФ составили 17% ВВП в 2023 году против 17,4% ВВП в 2020-м, расходы в 2023 году выросли на 1,2 трлн руб. относительно 2022-го, дефицит бюджета в 2023 году составил 1,9% ВВП. В 55 субъектах Федерации, включая новые территории, консолидированный региональный бюджет за 2023 год был исполнен с дефицитом, также вырос объем регионального долга [Российская экономика..., 2024. С. 42].

П р и л о ж е н и е

A p p e n d i x

Т а б л и ц а П

Отличительные черты моделей федерализма

T a b l e A

Distinctive Features of Federalism Models

Отличительные черты моделей	«Протоконкурентный» федерализм	Конкурентный федерализм	Фискальный федерализм
Разграничение расходных полномочий между уровнями власти	Большая часть расходных полномочий сосредоточена на субфедеральном и муниципальном уровнях власти		Расходные полномочия между уровнями власти распределены согласно исполняемым функциям
Наделение уровней власти фискальными ресурсами для выполнения расходных полномочий	Большая часть фискальных ресурсов закреплена за субфедеральным и муниципальными уровнями власти в соответствии с расходными полномочиями		Большая часть фискальных ресурсов распределена в соответствии с расходными полномочиями уровней власти
Характеристика налоговых доходов бюджетов	Преобладают собственные налоги, которые зачисляются практически в полном объеме в бюджет соответствующего уровня власти		Существенная доля совместных (регулирующих) налогов в налоговых доходах бюджетов
Уровень налогового администрирования	Сбор доходов на уровне отдельных территорий	Централизованный сбор доходов (экономия на масштабе)	Централизованный сбор доходов (экономия на масштабе)
Налоговая конкуренция территорий за ресурсы	Налоговая конкуренция хорошо развита и сопровождается территориальной миграцией		Налоговая конкуренция отсутствует
Перераспределение финансовых ресурсов для сбалансированности бюджетов	Политика бюджетного выравнивания: — сверху вниз отсутствует либо незначительна, поскольку у центра нет средств для выравнивания территориальных бюджетов; — снизу вверх возможна в виде взносов территорий центру		Политика бюджетного выравнивания: — сверху вниз согласно правилам, формулам, установленным на длительный период; величина трансфертов максимальна за счет централизации основной части доходов центром; — снизу вверх и по горизонтали возможны

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы А

Отличительные черты моделей	«Протоконкурентный» федерализм	Конкурентный федерализм	Фискальный федерализм
Существование бюджетных ограничений	Действуют мягкие бюджетные ограничения (переговорно-согласительная система), что приводит к избыточным бюджетным расходам и росту задолженности на уровне территорий		Как правило, действуют жесткие бюджетные ограничения
Использование экономических и (или) административных стимулов развития субъектов федерации на местах	Преобладают экономические стимулы, ориентирующие местные органы власти на развитие экономического потенциала своих территорий и укрепление собственной налоговой базы		Преобладают административные стимулы (например, преференции в виде особых прав)

Источник: составлено автором.

Литература

1. Винклер Г.А. Веймар 1918–1933: история первой немецкой демократии. М.: Российская политическая энциклопедия, 2013.

2. Зилькарнай И.У. Конкурентный федерализм и экономический рост // Экономика и управление. 2009. № 1. С. 44–50.

3. Каширский О. Германский федерализм: от «кооперативного» к «конкурентно-му»? // Современная Европа. 2007. № 4. С. 100–113.

4. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Учение об обыкновенных доходах. М.: Тип. тов-ва И.Д. Сытина, 1911. <http://elibrary.ru/nodes/83119-ruprlib00068506#mode/inspect/page/363/zoom/7>.

5. Пономаренко Е.В. Теоретические основы бюджетного федерализма // Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне. М.: World Bank Institute, 2002. С. 1–17.

6. Реформирование федеративных отношений в России (взгляд с позиции конкурентного федерализма) // Вопросы экономики. 2000. № 10. С. 27–117.

7. Российская экономика в 2023 году. Тенденции и перспективы. № 45 / под науч. ред. А.Л. Кудрина, В.А. Мау, А.Д. Радыгина, С.Г. Синельникова-Мурылева. М.: Изд-во Института Гайдара, 2024.

8. Руденко О.А. «Конкурентный федерализм»: развитие канадского федерализма в 1970-е — начале 1980-х годов // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 14. С. 37–41.

9. Трофимова Я.В. Единый подоходный налог — стимул или антистимул // Налоги. 2024. № 3. С. 15–20. DOI: 10.18572/1999-4796-2024-3-15-20.

10. Abelshauser W. Staat, Infrastruktur und Regionaler Wohlbefindausgleich im Preussen der Hochindustrialisierung // Staatliche Umverteilungspolitik in Historischer Perspektive. Beiträge zur Entwicklung des Staatsinterventionismus in Deutschland und Österreich. Schriften des Vereins für Socialpolitik / F. Blauch (ed.). Berlin: Duncker & Humblot, 1980. S. 9–58.

11. Andic S., Veverka J. The Growth of Government Expenditure in Germany Since the Unification // FinanzArchiv. Public Finance Analysis New Series. 1963/64. Vol. 23. No 2. P. 169–278. <https://www.jstor.org/stable/40909774>.

12. Aubin H., Zorn W. Handbuch der Deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Band 2. Stuttgart: Verlag Klett-Cotta, 1976.

13. Bury Y., Feld L.P. Fiscal Federalism in Germany // The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism / J.-F. Tremblay (ed.). Ottawa: Springer Nature Switzerland AG, 2023. P. 159–213. DOI: 10.1007/978-3-030-97258-5.

14. *Erzberger M.* Stenografische Berichte. National Versammlung. 50 Sitzung. 8 Juli 1919. <http://www.reichstagsprotokolle.de/index.html>.
15. *Henning F.-W.* Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1992. Paderborn; Muenchen; Wien; Zürich: Schoeningh, 1997.
16. *Herrfurth L.* Die Ausführung der lex Huene in Preussen//FinanzArchiv. Public Finance Analysis. 1887. Vol. 4. No 1. S. 441–462. <http://www.jstor.org/stable/40904722>.
17. *Nipperdey T.* Deutschesgeschichte 1866–1918. Band 2. Muenchen: Verlag C. H. BECK, 1995.
18. *Schmidt-Essen A.* Reichseinkommensteuer und Einheitsstaat//Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 1919. No 29. S. 543–544.
19. *Veblen T.* Imperial Germany and the Industrial Revolution. 1915. Kitchener: Batoche Books, 2003. <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/veblen/ImperialGermany.pdf>.

References

1. Winkler H. A. *Veymar 1918-1933: istoriya pervoy nemetskoy demokratii [Weimar 1918-1933: The Story of the First German Democracy]*. Moscow, Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya, 2013. (In Russ.)
2. Zulkarnay I. U. Konkurentnyy federalizm i ekonomicheskiy rost [Competitive Federalism and Economic Growth]. *Ekonomika i upravlenie [Economics and Management]*, 2009, no. 1, pp. 44–50. (In Russ.)
3. Kashirskiy O. Germanskiy federalizm: ot “kooperativnogo” k “konkurentnomu”? [German Federalism: From Cooperative to Competitive Federalism?]. *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]*, 2007, no. 4, pp. 100–113. (In Russ.)
4. Ozerov I. Kh. *Osnovy finansovoy nauki. Uchenie ob obyknennykh dokhodakh [Fundamentals of Financial Science. The Doctrine of Ordinary Income]*. Moscow, I. D. Sytin Printing House, 1911. <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/83119-ruprlib00068506#mode/inspect/page/363/zoom/7>. (In Russ.)
5. Ponomarenko E. V. Teoreticheskie osnovy byudzhethnogo federalizma [Theoretical Foundations of Fiscal Federalism]. In: *Byudzhethnyy federalizm i finansovoe upravlenie na mestnom urovne [Fiscal Federalism and Financial Management at the Local Level]*. Moscow, World Bank Institute, 2002, pp. 1–17. (In Russ.)
6. Reformirovanie federativnykh otnosheniy v Rossii (vzglyad s pozitsii konkurentnogo federalizma) [Reforming Federal Relations in Russia (View from the Perspective of Competitive Federalism)]. *Voprosy ekonomiki*, 2000, no. 10, pp. 27–117. (In Russ.)
7. Kudrin A. L., Mau V. A., Radygin A. D., Sinelnikov-Murylev S. G. (eds.). *Rossiyskaya ekonomika v 2023 godu. Tendentsii i perspektivy [Russian Economy in 2023. Trends and Prospects]*, no. 45. Moscow, Gaidar Institute Publishing House, 2024. (In Russ.)
8. Rudenko O. A. “Konkurentnyy federalizm”: razvitie kanadskogo federalizma v 1970-e - nachale 1980-kh godov [Competitive Federalism: The Development of Canadian Federalism in the 1970s and Early 1980s]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta [Bulletin of Chelyabinsk State University]*, 2011, no. 14, pp. 37–41. (In Russ.)
9. Trofimova Ya. V. Edinyy podokhodnyy nalog - stimul ili antistimul [Uniform Income Tax - Incentive or Disincentive]. *Nalogi [Taxes]*, 2024, no. 3, pp. 15–20. DOI: 10.18572/1999-4796-2024-3-15-20. (In Russ.)
10. Abelshauser W. Staat, Infrastruktur und Regionaler Wohlstandsausgleich im Preussen der Hochindustrialisierung. In: *Blaich F. (ed.). Staatliche Umverteilungspolitik in Historischer Perspektive. Beiträge zur Entwicklung des Staatsinterventionismus in Deutschland und Österreich. Schriften des Vereins für Socialpolitik*. Berlin, Duncker & Humblot, 1980, S. 9–58.
11. Andic S., Veverka J. The Growth of Government Expenditure in Germany Since the Unification. *FinanzArchiv. Public Finance Analysis New Series*, 1963/64, vol. 23, no. 2, pp. 169–278. <https://www.jstor.org/stable/40909774>.
12. Aubin H., Zorn W. *Handbuch der Deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Vol. 2. Stuttgart, Verlag Klett-Cotta, 1976.

13. Bury Y., Feld L. P. Fiscal Federalism in Germany. In: Tremblay J.-F. (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Ottawa, Springer Nature Switzerland AG, 2023, pp. 159-213. DOI: 10.1007/978-3-030-97258-5.
14. Erzberger M. *Stenografische Berichte*. Berlin, National Versammlung, 50 Sitzung, 8 Juli 1919. <http://www.reichstagsprotokolle.de/index.html>.
15. Henning F.-W. *Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1992*. Paderborn, Muenchen, Wien, Zürich, Schoeningh, 1997.
16. Herrfurth L. Die Ausführung der lex Huene in Preussen. *FinanzArchiv. Public Finance Analysis*, 1887, vol. 4, no. 1, S. 441-462. <http://www.jstor.org/stable/40904722>.
17. Nipperdey T. *Deutsche Geschichte 1866-1918*. Vol. 2. Muenchen, Verlag C. H. BECK, 1995.
18. Schmidt-Essen A. Reichseinkommensteuer und Einheitsstaat. *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1919, no. 29, S. 543-544.
19. Veblen T. *Imperial Germany and The Industrial Revolution*. 1915. Kitchener, Batoche Books, 2003. <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/veblen/ImperialGermany.pdf>.

**«ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА»
В ИНТЕРНЕТЕ**

В электронном виде

- <http://ecpolicy.ru/>
- <http://www.econbiz.de/>
- ulrichsweb.serialssolutions.com/
- <https://e.lanbook.com/>
- <http://dlib.eastview.com/>
- <http://elibrary.ru/>
- <https://ideas.repec.org/>
- <http://cyberleninka.ru/>
- <http://biblioclub.ru/>
- <http://ipscience.thomsonreuters.com/>

Адрес редакции: 125009, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1

Тел.: +7 (495) 691-77-21

E-mail: mail@ecpolicy.ru

Сайт: <http://ecpolicy.ru/>

Отпечатано в типографии ООО «Онлайн Принт»

115487, Москва, ул. Нагатинская, д. 16Б.

Тираж 50 экз.

Editorial address: 3–5, str. 1, Gazetnyy per.,

Moscow, 125009, Russian Federation

Tel.: +7 (495) 691-77-21

E-mail: mail@ecpolicy.ru

Printed by "Online Print" Ltd. Address: 16B, ul. Nagatinskaya,

Moscow, 115487, Russian Federation

50 copies