

УДК 338

<sup>1</sup>*А.В. Тохсырова*, <sup>2</sup>*З.Б. Тедеева*, <sup>3</sup>*Б.А. Лазаров*

<sup>1</sup>Владикавказский филиал Финуниверситета, г. Владикавказ, email: vld\_filial@fa.ru, atohsyrova@mail.ru

<sup>2</sup>Экономика и финансы Владикавказского филиала Финансового университета при Правительстве РФ, г. Владикавказ, email: zalited@mail.ru

<sup>3</sup>Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова, г. Владикавказ, email: lazarovba@mail.ru

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

**Ключевые слова:** межбюджетные трансферты, бюджет, дотации, субсидии, субвенции.

В статье рассматриваются особенности развития межбюджетных отношений на современном этапе в федеративных государствах. Отмечаются проблемы функционирования межбюджетных отношений. Рассматриваются виды межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам разных уровней. Проводится анализ финансовой помощи бюджетам бюджетной системы в федеративных государствах на примере Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. Закрепление необходимых доходных и расходных полномочий, бюджетных прав и гарантий финансовой самостоятельности органов субъектов федерации и местного самоуправления, укрепление финансовых основ страны невозможно без совершенствования межбюджетных отношений. Обеспеченность финансовыми ресурсами напрямую зависит от межбюджетных отношений, которые в настоящее время устремлены на формирование социальной направленности всей действующей политики государства.

<sup>1</sup>*A.V. Tohsyrova*, <sup>2</sup>*Z.B. Tedeeva*, <sup>3</sup>*B.A. Lazarov*

<sup>1</sup>Vladikavkaz Branch of the University of Finance, Vladikavkaz, email: vld\_filial@fa.ru, atohsyrova@mail.ru

<sup>2</sup>Economics and Finance of Vladikavkaz Branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Vladikavkaz, email: zalited@mail.ru

<sup>3</sup>North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov, Vladikavkaz, email: lazarovba@mail.ru

## FEATURES OF DEVELOPMENT AND PROBLEMS OF FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN THE FEDERAL STATES

**Keywords:** interbudgetary transfers, budget, grants, subsidies, subventions.

The article examines the features of the development of inter-budgetary relations at the present stage in federal states. The problems of functioning of inter-budgetary relations are noted. The types of inter-budget transfers provided to budgets of different levels are considered. The analysis of financial assistance to the budgets of the budgetary system in federal states is carried out on the example of the Russian Federation and the Federal Republic of Germany. Securing the necessary revenue and expenditure powers, budgetary rights and guarantees of financial independence of the bodies of the subjects of the federation and local self-government, strengthening the financial foundations of the country is impossible without improving inter-budgetary relations. The availability of financial resources directly depends on inter-budgetary relations, which are currently aimed at shaping the social orientation of the entire current state policy.

Становление и развитие системы межбюджетных отношений в Российской Федерации берет свое начало в 1991 г. и продолжается в настоящее время. Современный этап трансформации и развития системы межбюджетных отношений начался с 2017 г. Его отличительные черты – упорядочение и усиление

стимулирующего характера финансовой помощи регионам, повышение ее прозрачности и эффективности, а также достижения сбалансированности расходных и доходных полномочий регионов и муниципальных образований. Это связано с необходимостью обеспечения долгосрочного баланса территориаль-

ных финансов, в том числе снижением их дефицитности и сокращением долговой нагрузки регионов и муниципальных образований, повышением эффективности финансовой поддержки региональных бюджетов, упорядочением системы региональных льгот [4].

Так как реализация межбюджетных отношений осуществляется при помощи бюджетных методов и инструментов, их рассматривают в качестве ключевого направления государственной бюджетной политики. Если направления, цели и инструменты политики в области межбюджетных отношений могут меняться в зависимости от задачи приоритетов, поставленных при реализации общегосударственной финансовой и экономической политики, то содержание и принципы бюджетного федерализма должны оставаться неизменными, гарантируя стабильность институциональных условий развития бюджетной системы [3].

Существующая на сегодняшний день система межбюджетных отношений в РФ сложилась в результате постоянного совершенствования форм и методов межбюджетного взаимодействия, результатом которого стали следующие характерные признаки межбюджетных отношений:

- масштабность перераспределительных потоков между бюджетами различных уровней;
- финансовая несамостоятельность субъектов Федерации и муниципальных образований;
- громоздкость конструкции бюджетного регулирования;
- формальный подход к обеспечению равенства прав регионов и муниципальных образований;
- непрозрачность системы бюджетного регулирования.

Сегодня система межбюджетных отношений в РФ сталкивается с рядом определенных проблем. Именно поэтому Правительством РФ разработан определенный комплекс мер для совершенствования межбюджетных отношений. В первую очередь это связано с дифференциацией регионов, так как они отличаются по уровню экономического и социального развития, а также природно-климатическими условиями.

Федеральная власть взимает наиболее собираемые и существенные по объему источники в федеральный бюджет, затем часть их в форме межбюджетных трансфертов поступает в бюджеты территорий РФ. Для решения противоречий между уровнями власти необходимо усовершенствовать механизм формирования доходов и расходов бюджетов.

Кроме того, налоговый потенциал субъектов Российской Федерации сильно дифференцирован, что порождает значительную несбалансированность между доходными и расходными полномочиями бюджетов территорий одного уровня. Количество регионов-доноров в среднем составляет 15—16% от общего количества субъектов Федерации, их состав за последние десять лет существенно не меняется.

Межбюджетные отношения обусловлены действием следующих основных факторов. Во-первых, являясь составной частью бюджетно-финансовой политики, реализуемой в сфере государственных финансов, они характеризуют распределительные отношения и порождаются неравномерным размещением доходных источников и других ресурсов по регионам страны. Во-вторых, в условиях современных форм организации государственного устройства возникновение межбюджетных отношений связано со спецификой финансирования общественных потребностей на различных уровнях управления.

В узком смысле часто под межбюджетными отношениями понимают исключительно вопросы оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Однако, межбюджетные отношения не ограничиваются исключительно финансовой помощью.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного Кодекса Российской Федерации межбюджетные трансферты – это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Дотации – это основной инструмент, предназначенный для покрытия издержек государственного управления. Для того чтобы повысить уровень доходов субъектов РФ и муниципалитетов до уровня минимальной обеспеченности централизованными финансовыми ресурсами, предоставляются дотации.

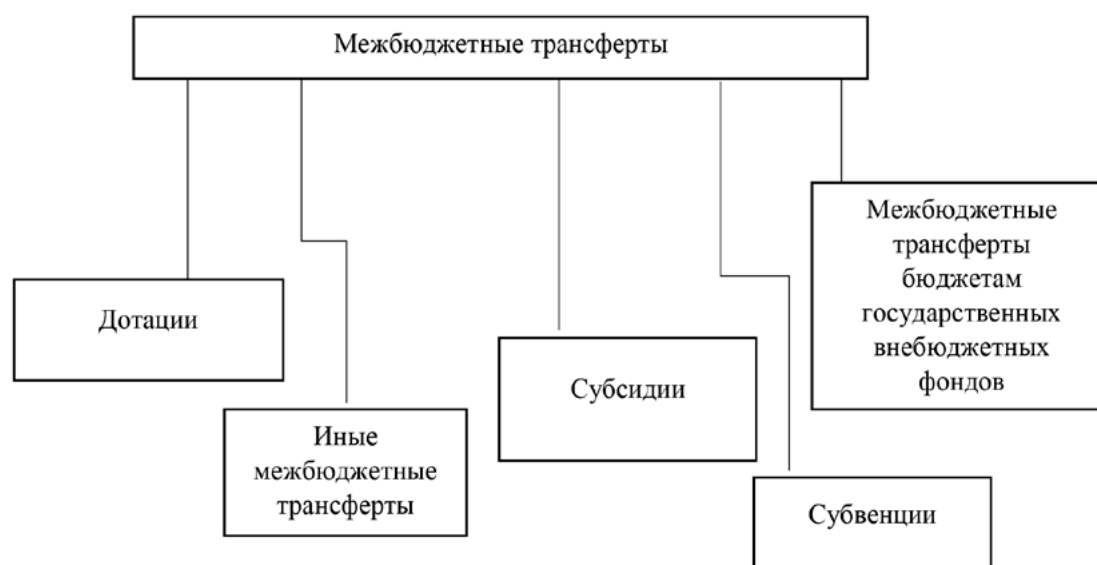


Рис. 1. Виды финансовой помощи бюджетам всех уровней

Таблица 1

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2018–2020 годах [6]

Наименование показателя	2018 год	Уд. вес. %	2019 год	Уд. вес. %	2020 год	Уд. вес %
Межбюджетные трансферты	2 044,8	100,0	2 387,2	100,0	3 698,4	100,0
Дотации их них:	1 035,5	50,6	924,0	38,7	1 303,7	35,2
дотации на выравнивание	644,5	31,5	675,3	28,3	717,9	19,4
дотации на сбалансированность и гранты	380,4	18,6	237,6	9,9	575,6	15,6
субсидии	381,8	18,7	556,6	23,3	1 011,5	27,3
субвенции	331,7	16,2	396,6	16,6	606,2	16,4
иные межбюджетные трансферты	295,8	14,5	510,0	21,4	777,0	21,0

Следовательно, дотации не имеют целевого назначения и при перечислении в бюджет бюджетной системы в соответствии с принципом построения бюджетной системы «общего (совокупного) покрытия расходов» превращаются просто в доход этого бюджета и используются им на свое усмотрение.

Под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставля-

емые бюджетам субъектов РФ для того, чтобы софинансировать их расходные обязательства, возникающие в процессе выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения [3].

Отличительными характеристиками субсидий принято считать: безвозмездность, но возможен возврат остатков неиспользованных средств, а также целевой характер, выраженный в софинансировании конкретных совместных расходов федерации и субъекта РФ, субъекта РФ и муниципалитета, или проектов, в которых задействованы финансовые ресурсы всех трех уровней бюджета.

Субвенции – это финансирование переданных полномочий. В том случае, если исполнение конституционных полномочий, отнесенных, например, к предметам ведения федеральной власти, эффективнее поручить органам власти субъектов федерации или даже муниципалитетов, необходимо, помимо полномочий по их осуществлению, передать и финансовые ресурсы, необходимые для их исполнения. И именно передача финансовых ресурсов, необходимых для выполнения переданных полномочий, осуществляется посредством субвенций. Поэтому субвенции носят целевой характер, и, как правило, условиями их предоставления предусмотрен возврат неиспользованных остатков денежных средств в бюджет, их направивший.

Для более наглядного примера необходимо рассмотреть структуру межбюджетных трансфертов из федерально бюджета бюджетам субъектов РФ.

На протяжении всего исследуемого периода большая доля в структуре межбюджетных трансфертов приходится на дотации, составляющие в 2018 году 50,6 % общего объема межбюджетных трансфертов, в 2019 году их удельный вес снизился на 11,9 %, а в 2020 году их удельный вес составил 35,2%.

Второе место занимают субсидии, которые с 2018 года по 2019 год увеличились на 4,6%, а в 2020 году увеличились на 4%.

В 2018 году доля субвенций составила 16,2%, в 2019 году – 16,6%, а в 2020 году наблюдается снижение на 0,2%.

Констатируя высокую значимость межбюджетных трансфертов в установлении системных связей между бюджетами бюджетной системы, следует отметить следующее:

Во-первых, между бюджетами разных уровней существует связь в виде влияния на финансовое положение.

Межбюджетные трансферты являются одним из инструментов такого влияния. Именно поэтому государства при согласовании условий предоставления межбюджетных трансфертов большое значение уделяют разработке критериев, показывающих необходимость их предоставления, и закрепляют их законодательно.

Во-вторых, межбюджетные трансферты не всегда оказывают положительное воздействие, так как снижают активность органов управления – получателей трансфертов в организации и осуществлении администрирования собственных доходов, потому что ждут финансовой помощи от других бюджетов. Государства на законодательном уровне пытаются либо активнее использовать первые два инструмента межбюджетных отношений, либо не создавать условия, когда получение межбюджетных трансфертов снижает самостоятельность и независимость бюджетов, ухудшая условия их финансовой деятельности.

В-третьих, межбюджетные трансферты предполагают передачу финансовых ресурсов сначала бюджету другого уровня, а затем конечным получателям, что затрудняет организацию контроля [2].

Рассмотрим межбюджетные отношения в федеративных государствах на примере Германии.

Финансовое положение муниципалитетов в целом развивалось очень позитивно до начала пандемии COVID-19. Баланс муниципального финансирования в совокупности составил около +35,9 млрд евро по всей стране в 2012-2019 годах. Даже в 2020 году, несмотря на финансовые проблемы, вызванные пандемией COVID-19, муниципалитеты снова зафиксировали профицит финансирования в размере около 2,7 млрд евро по всей стране.

Федерация внесла значительный вклад в это положительное финансовое положение с помощью различных мер по финансовой поддержке муниципалитетов. Это относится к периоду пандемии, когда разнообразная федеральная помощь стабилизировала муниципальное финансовое положение.

Но даже до начала пандемии федерация оказывала массовую финансовую поддержку муниципалитетам в этом

законодательном собрании, например, путем дополнительного поглощения социальных расходов или расширения стимулирования инвестиций.

В 2012-2020 годах муниципалитеты Германия смогли постоянно получать значительные финансовые профициты (см. рисунок 2). В совокупности профицит финансирования муниципалитетов за этот период по всей стране составил около 38,6 млрд евро. Кроме того, за период с 2016 года накопленные остатки муниципального финансирования в каждой стране также были положительными.

Благодаря хорошему экономическому развитию, финансовому процветанию муниципалитетов в период до 2019 года способствовали в основном стабильно растущие налоговые поступления. Например, доходы от торгового налога, самого важного источника муниципальных налоговых поступлений, в 2019 году увеличились примерно на 10,3 млрд евро по сравнению с 2012 годом; это соответствует среднегодовому темпу роста примерно в 4,0 процента.

В 2019 году по сравнению с 2012 годом муниципалитеты также зафиксировали рост других значимых источников муниципальных налогов, таких как налог на имущество (среднегодовой рост около 2,8 процента), муниципальная доля подоходного налога (среднегодовой рост около 5,8 процента) и муниципальная доля налога с оборота (среднегодовой рост около 11,4 процента).

Помимо циклической составляющей, значительный рост муниципальной доли налога с оборота в значительной степени обусловлен финансовой поддержкой, оказываемой муниципалитетам федеральным правительством. Например, с 2018 года муниципалитеты получают постоянную поддержку от федерального правительства в размере 5 млрд евро ежегодно для общего укрепления своего финансового положения. Значительная часть этого трансферта осуществляется за счет увеличения муниципальной доли налога с оборота.

Муниципалитеты пострадали и страдают от экономических последствий пандемии COVID 19, особенно в части доходов. Только в 2020 году доходы от муниципальных налогов были примерно на 10,3 млрд евро ниже резуль-

татов оценки налогов в ноябре 2019 г. Значительная часть определенного таким образом дефицита доходов была обусловлена развитием доходов от муниципального торгового налога, которые в 2020 году были примерно на 8,4 млрд евро ниже доходов от торгового налога, прогнозируемых в ноябре 2019 года [5].

С точки зрения расходов, муниципалитеты в целом гораздо меньше пострадали от пандемии. Например, муниципальные социальные расходы (валовые) в 2020 году были примерно на 2,1 процента выше, чем в 2019 году, и, таким образом, находились в коридоре темпов роста предыдущих лет.

Объем муниципальных расходов также увеличится примерно на 5,4% в 2020 г., и, таким образом, меньше, чем в 2019 г. Независимо от этого, отдельные муниципалитеты могут также испытывать значительную дополнительную нагрузку на расходную часть из-за особых требований к финансированию – например, в секторе здравоохранения.

Тот факт, что муниципалитеты вновь смогли завершить 2020 год с профицитом финансирования в размере около 2,7 млрд евро по всей стране, несмотря на дополнительное бремя, вызванное пандемией, был обусловлен поддержкой, оказанной федеральным правительством и соответствующими землями. Таким образом, ассигнования земель муниципалитетам в 2020 году увеличились примерно на 20,4 млрд евро или на 19,7% по сравнению с предыдущим годом.

В этом контексте ассигнования земель также включали значительную часть федеральных средств для муниципалитетов, поскольку они, как правило, направлялись муниципалитетам через земли, например, в области финансовой помощи, федерального участия в муниципальных социальных расходах или в ходе компенсации единого торгового налога 2020 г. В целом, эти дополнительные выплаты поддержки означали, что муниципалитеты даже смогли увеличить свои доходы в 2020 году примерно на 4,8% по сравнению с предыдущим годом.

Положительное развитие муниципальных финансов в течение нескольких лет также отражается в развитии ежегодных муниципальных капиталъ-

ных расходов на основные средства (см. рисунок 3). В частности, в последние несколько лет – с темпами роста 12,7% в 2018 году, 15,0% в 2019 году и 10,2% в 2020 году – была достигнута дальнейшая динамика муниципальной инвестиционной активности, что также можно отнести к дополнительным программам поддержки муниципальных инвестиций федерального правительства.

Множество инвестиционных проектов, имеющих большое значение для перспектив Германии, таких как оцифровка образования и управления, расширение инфраструктуры (раннего детства) по уходу за детьми и энергетическая реконструкция значительной части общественной инфраструктуры, в основном являются обязанностью муниципалитетов. На этом фоне особенно важно устойчивое позитивное развитие расходов на муниципальные материальные инвестиции.

Несмотря на то, что до начала пандемии в целом было и остается очень позитивным развитие между отдельными муниципалитетами, финансово обусловленными, по-прежнему наблюдаются довольно значительные различия в инвестиционной деятельности.

Таким образом, чтобы эти различия не привели к дальнейшему укреплению региональных экономических диспропорций, основное внимание в федеральном стимулировании инвестиций уделяется слабым финансовым муниципалитетам.

Помимо положительного влияния на инвестиционную деятельность муниципалитетов, хорошее финансовое положение муниципалитетов также привело к тому, что многие муниципалитеты смогли сократить свои денежные кредиты в последние годы.

Таким образом, запасы муниципальных денежных кредитов снизились с примерно 47,5 млрд евро на 31 декабря 2012 года до примерно 35,2 млрд евро на 31 декабря 2020 года. При этом даже в кризисном 2020 году денежные кредиты по всей стране смогли умеренно увеличиться примерно на 170 миллионов долларов. € может быть возвращен.

Помимо хорошего финансового положения муниципалитетов, значительное

снижение также связано с программами извинений отдельных стран (в частности: 2018 год – получение страной Гессен муниципальных денежных кредитов на сумму около 5 млрд евро в рамках Гессенской кассы, 2020/2021 год – приобретение Сааром муниципальных денежных займов на сумму около 1 млрд евро в рамках Гессенской кассы, 2020/2021 год-приобретение Сааром муниципальных денежных займов на сумму около 1 млрд евро в рамках Гессенской кассы саарского пакта).

Однако, несмотря на эту положительную динамику, в региональных концентрациях – особенно в Рейнланд-Пфальце и некоторых регионах Северного Рейна-Вестфалии – все еще сохраняются значительные объемы ликвидных кредитов, которые в некоторых случаях превышают 1 000 евро на одного жителя. Для соответствующих муниципалитетов они представляют собой фискальную нагрузку на текущие бюджеты и – на фоне возможных изменений в структуре процентных ставок – значительный риск в их средне- и долгосрочном финансовом планировании.

В двухуровневой государственной структуре Федеративной Республики Германия ответственность за обеспечение адекватного финансирования муниципалитетов лежит на землях. Соответственно, федеральная помощь муниципалитетам конституционно возможна только в ограниченных рамках. В 19-м законодательном периоде федеральное правительство последовательно исчерпывало и выборочно расширяло эти возможности.

С 2018 года Федерация постоянно поддерживает муниципалитеты суммой в 5 млрд евро ежегодно через различные каналы передачи средств («помощь в размере 5 млрд евро»). Помимо увеличения вклада федерального правительства в прожиточный минимум в Книге II Социального кодекса, федеральное правительство предоставляет муниципалитетам дополнительную долю доходов от налога с оборота в размере не менее 2,4 млрд. евро в год для общего укрепления финансовой мощи муниципалитетов. В 2021 году эта льгота за счет муниципальной доли налога с оборота составит около 3,7 млрд евро.



Рис. 2. Балансы финансирования ФРГ в период с 2012 г. по 2020 г. [5]

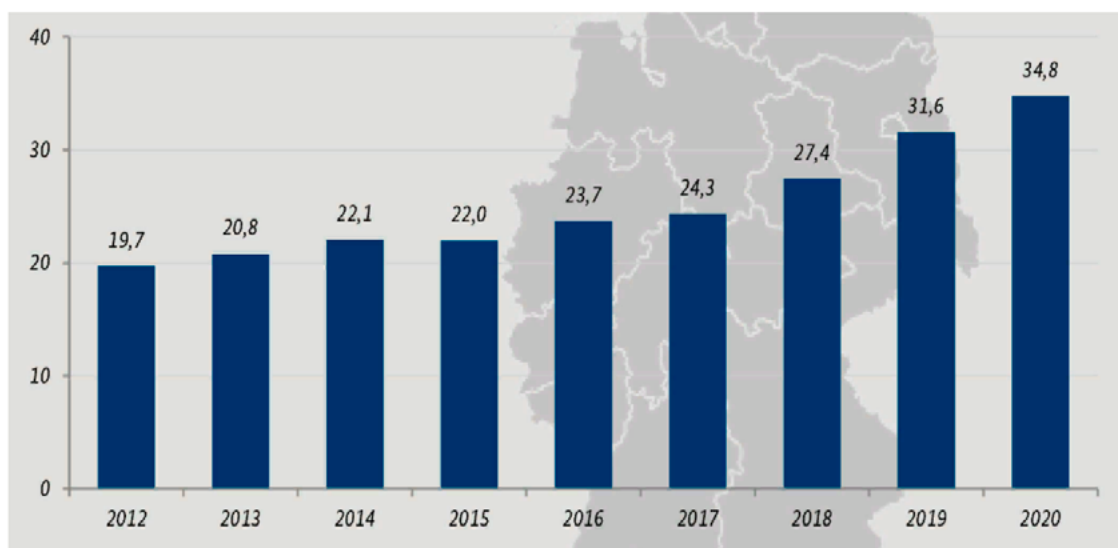


Рис. 3. Имущественные инвестиционные расходы муниципалитетов ФРГ с 2012 г. по 2020 г. [5]

Кроме того, с 2018 года земли получают от федерального правительства дополнительную долю поступлений от налога с оборота в размере 1 млрд евро в год в рамках «помощи в размере 5 млрд евро», чтобы укрепить общее финансовое положение своих муниципалитетов. Многие земли используют дополнительные федеральные средства для увеличения уравнительного фонда своих муниципальных систем выравнивания бюджетной обеспеченности. Гессен и Мекленбург-Передняя

Померания используют федеральные средства для (частичного) финансирования своих программ облегчения муниципального долга.

Таким образом, можно сделать вывод, что межбюджетные отношения являются одной из форм организации взаимодействия бюджетов бюджетной системы, которые играют важную роль в процессе исполнения бюджетов разных уровней благодаря различным формам финансовой помощи.

*Библиографический список*

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
2. Бирюков А.Г. О сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 году // Финансы. 2018. № 2. С. 7-10.
3. Валиева Е.Н., Лукин А.Г. Государственные (муниципальные) финансы: учебное пособие. М.: РУСАЙНС, 2018. 44 с.
4. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2017. 393.
5. Федеральное министерство финансов ФРГ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html> (дата обращения 17.05.2022).
6. Официальный сайт министерства финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/03/main/Ispolnenie\\_FB\\_RF\\_za\\_2019\\_god\\_predv.itogi.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/03/main/Ispolnenie_FB_RF_za_2019_god_predv.itogi.pdf) (дата обращения 03.05.2022).