

Интернет-журнал «Отходы и ресурсы» <https://resources.today>
Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling

2023, Том 10, № 1 / 2023, Vol. 10, Iss. 1 <https://resources.today/issue-1-2023.html>

URL статьи: <https://resources.today/PDF/40ECOR123.pdf>

DOI: 10.15862/40ECOR123 (<https://doi.org/10.15862/40ECOR123>)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Колбин, Н. А. Межбюджетные трансферты: многообразие подходов и международная практика /
Н. А. Колбин, Е. А. Кустарников // Отходы и ресурсы. — 2023. — Т. 10. — № 1. — URL:
<https://resources.today/PDF/40ECOR123.pdf> DOI: 10.15862/40ECOR123

For citation:

Kolbin N.A., Kustarnikov E.A. Interbudgetary transfers: variety of approaches and international practice. *Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling*. 2023; 10(1): 40ECOR123. Available at:
<https://resources.today/PDF/40ECOR123.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.) DOI: 10.15862/40ECOR123

УДК 314

Колбин Никита Алексеевич

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
«Финансовый» факультет
E-mail: Kolbin.nik@yandex.ru

Кустарников Елизар Александрович

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
«Финансовый» факультет
E-mail: Kustarnikov228@yandex.ru

Межбюджетные трансферты: многообразие подходов и международная практика

Аннотация. В данной статье автором поднимается вопрос применения бюджетных трансфертов. Данный процесс рассматривается на примерах таких стран, как Индия, Австралия, Германия, США и т. д. В первую очередь автор дает определение понятию «межбюджетных трансфертов», сформулированное на основе анализа работ отечественных авторов. Автор подчеркивает, что основой межбюджетных процессов и отношений является принцип бюджетного федерализма. Формы межбюджетных отношений зависят от того, какие критерии являются основой. Автором, в частности, были рассмотрены отношения между центральным бюджетом и бюджетом субъектов и выделен ряд характерных для них черт. Далее в статье приводится сравнение бюджетных систем разных государств. Автор подчеркивает, что процессы бюджетного регулирования являются основой в организации и поддержании межбюджетных отношений. В статье акцентируется внимание на том, что все системы бюджетных трансфертов функционируют в двух направлениях: горизонтальном и вертикальном. Автор приводит характеристики этих направлений. Затем он переходит к рассмотрению бюджетной системы США, состоящей из трёх уровней: федерального, регионального и муниципального. Основываясь на нормативно-правовых актах, автор перечисляет формы трансфертов, существующие в американской системе межбюджетных отношений. Автор уделяет внимание и бюджетной системе Германии, так же состоящей из трех уровней. Деятельность каждого уровня описана в статье. Далее автор переходит к изучению бюджетной системы Канады. В статье указываются сильные и слабые стороны бюджетных систем каждой рассмотренной страны. В заключительной части статьи автор формулирует вывод о роли и месте межбюджетных трансфертов в бюджетной системе.

Ключевые слова: бюджет; бюджетная система; бюджетный федерализм; бюджетные трансферты; межбюджетные отношения; межбюджетные трансферты; межбюджетные процессы; органы государственной власти; уровни бюджетной системы; формы трансфертов; экономика; экономические отношения

Введение

Бюджет органов государственной власти и органов местного самоуправления является важнейшим элементом в системе государственных и муниципальных финансов. Это так называемые фонды денежных средств. Их формирование происходит в результате распределения ВВП, доходов от внешнеэкономической деятельности государства. Данные средства необходимы для всех органов государственной власти, чтобы они могли эффективно выполнять свои функции в социальной, экономической, правоохранительной, управленческой, судебной сферах, а также в сфере здравоохранения.

Бюджеты являются средством активного воздействия на развитие экономики и социальной сферы в стране. Выделяемые из бюджетов денежные средства изменяют структуру общественного воспроизводства, обеспечивают развитие отраслей экономики, определяют основные направления научно-технического прогресса. Значительная часть бюджетных средств направляется на осуществление перераспределительных отношений в пользу определенных территорий в зависимости от целей и задач, которые определены в бюджетной политике страны.

Межбюджетные трансферты выступают в качестве одного из элементов распределительных отношений. Они включены в состав безвозмездных поступлений и составляют наибольший удельный вес в их объеме. Особое значение они имеют и в структуре доходов бюджетов субъектов. Именно по этим причинам вопрос совершенствования межбюджетного перераспределения средств для повышения эффективности бюджетов субъектов является весьма актуальным на сегодняшний день.

Цель данного исследования — рассмотреть систему межбюджетных трансфертов в разных странах.

Объектом исследования выступают бюджеты стран, в которых распространено использование межбюджетных трансфертов.

Предметом исследования являются особенности применения межбюджетных трансфертов в разных странах.

1. Методы и материалы

При написании работы были использованы научные методы, которые основаны на требованиях объективного и всестороннего факторного анализа: монографический, абстрактно-логический, системно-структурный. Кроме того, работу составляют принципы дедукции и индукции в обработке информации, статистические методы обработки массивов информации, методы анализа и синтеза.

В процессе выполнения работы необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие «межбюджетных трансфертов»;
- обосновать необходимость применения межбюджетных трансфертов;
- проанализировать применение межбюджетных трансфертов в разных странах;
- сравнить особенности межбюджетных трансфертов в разных странах.

В рамках данной статьи использовались работы отечественных и зарубежных специалистов в сфере применения межбюджетных трансфертов. Особое внимание уделялось работам таких авторов, как Коварда В.В. [1], Мазий В.В. [2], Афанасьевой Е.Е. [3; 4], Давыдовой Е.В. [5], Головановой Н.В. [6].

В процессе исследования использовались теоретические и методологические положения, разработанные отечественными авторами, а также нормативно-правовые документы разных стран.

2. Результаты и обсуждения

Для того, чтобы разобрать методологические основы межбюджетных трансфертов, необходимо начать с понятия «межбюджетные трансферты».

Межбюджетные трансферты — это основополагающий инструмент межбюджетного регулирования, суть которого состоит в перемещении средств из одного бюджета в другой, оба из которых функционируют в рамках бюджетной системы государства.

Все межбюджетные процессы и отношения в международной практике строятся на принципах, так называемого, бюджетного федерализма — особой формы межбюджетных отношений, обусловленных федеративным государственным устройством той или иной страны.

В развитых государствах мира, в зависимости от того, какие критерии являются основой, выделяют разные формы межбюджетных отношений. Если мы говорим об отношениях между центральным бюджетом и бюджетами субъектов (регионов или муниципальных самоуправлений), то для них характерны следующие черты [7]:

- жесткое разграничение бюджетных поступлений;
- сочетание трансфертных поступлений из бюджетов более высокого уровня с собственными доходами бюджетов местного или регионального уровня;
- распределение доходов и система межбюджетных субсидий;
- сильная зависимость от дотаций из бюджета верхнего уровня (центрального).

Некоторые государства, такие как Индия или Австралия, применяют разграничительную систему, другими словами, жесткое разграничение между различными уровнями бюджетов бюджетной системы налоговых источников. Но на практике большая часть государств комбинируют систему разграничения с распределением тех или иных налоговых поступлений между бюджетами всех уровней бюджетной системы. Такой метод организации межбюджетных отношений получил название «комплексная система», которая уже много лет применяется, например, в Германии, где основной целью центральных органов государственной власти (в соответствии с Конституцией) является получение всеми гражданами государства одинаково-качественных благ и поддержание их высокого уровня жизни, независимо от места их проживания. Таким образом, в Германии большую роль играют механизмы бюджетного регулирования с целью так называемого «финансового выравнивания».

Процессы бюджетного регулирования являются основополагающими в организации межбюджетных отношений, которые, в первую очередь, напрямую зависят от того, как разграничиваются и закрепляются доходы между различными уровнями бюджетной системы. Данный процесс влечет за собой появление вертикальных и горизонтальных несбалансированностей внутри бюджетов финансовой системы страны. Заметим, что все системы организации межбюджетных трансфертов функционируют в двух направлениях [8]:

1. Вертикальном (процессы распределения доходов между федеральным уровнем и региональным уровнем или уровнем местного самоуправления).
2. Горизонтальном (процессы распределения финансовых ресурсов между их получателями).

Вертикальная диспропорция случается тогда, когда расходные обязательства региона или субъекта местного самоуправления не соотносятся с его полномочиями по осуществлению сбора доходов. Горизонтальная же диспропорция является следствием разницы в бюджетных потенциалах местных самоуправлений или регионов, требуемых для осуществления аналогичной деятельности. Абсолютно во всех государствах мира вопрос данной несбалансированности находит свое решение в осуществлении межбюджетного регулирования, выраженного в межбюджетных трансфертах, как в одном и основополагающих инструментов. Данный процесс призван помочь регионам или местным самоуправлениям исполнить возложенные на них функции и обязательства.

Бюджетная система США состоит из 3 уровней: федеральный, уровень штатов (региональный) и муниципальный.

В Конституции США не определен четкий порядок осуществления механизма вертикальных трансфертов и общенациональных стабилизационных программ. Основной особенностью американской системы межбюджетных трансфертов является высокая прозрачность бюджетной системы. Именно по этой причине система межбюджетных отношений в США считается примером плодотворного и тесного сотрудничества различных уровней государственной власти.

Американская система межбюджетных отношений предусматривает следующие формы трансфертов:

1. Категориальные гранты — финансовая помощь на определенные программы правительства, которые напрямую связаны с расходами. С помощью данного типа трансфертов федеральное правительство может повлиять на структуру государственных услуг, а также стимулировать выпуск товаров и услуг на региональном и местном уровне (уровне штатов и муниципалитетов). Подобные гранты призваны оказывать поддерживающее воздействие штатам и муниципалитетам с целью реализации федеральных программ (или находящихся в зоне их непосредственных интересов), которые преследуют общенациональные цели. Категориальные гранты бывают двух типов: формульные (распределение учитывает потребность в финансовой помощи через численные показатели, такие как средний доход на душу населения или его численность) и проектные (распределяются федеральными органами власти, единой методики распределения на данный момент не разработана).

2. Условные блочные гранты — финансовая поддержка одной отдельно взятой отрасли, например жилищное строительство или социальное обеспечение. Механизм выделения блочных грантов не предусматривает обязательного совместного финансирования. Подобный тип трансфертов дает больший простор для получателей финансовой помощи в выборе направления расходования средств, нежели чем категориальные гранты. Гибкость данного типа трансфертов влечет за собой тенденцию к переходу к блочным грантам.

В США большое количество трансфертов направляется в сферу образования и оказания социальной помощи. Субъекты и органы местного самоуправления получают трансферты на осуществление своих непосредственных функций. Ежегодно из федерального бюджета выделяется более 700 грантов на финансовую поддержку региональных программ, в свою очередь федеральные агентства имеют полное право запросить полный отчет об использовании средств, полученных посредством грантов.

Таким образом — основными достоинствами механизма организации межбюджетных трансфертов в США являются [9]:

- тесное сотрудничество различных уровней и ветвей власти;
- прозрачность и высокая степень подотчетности;
- автономия штатов в процессе межбюджетных отношений.

В Германии также присутствует трехуровневая бюджетная система: федеральный уровень, земельный уровень (аналог регионального), уровень общин (местное самоуправление). Стоит отметить, что бюджеты каждого уровня самостоятельны в отношении ведения своего хозяйства, но при этом должны учитывать требования общего экономического баланса.

Федеральный уровень может оказать нижестоящим бюджетам финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин, которые они несут с целью сохранения общеэкономического баланса, выравнивания вероятных диспропорций на территории Федерации или для содействия и поддержки в вопросах экономического развития.

Финансовая помощь, осуществляемая в форме грантов, является одним из важнейших механизмов выравнивания, несмотря на то что система общих налогов в Германии развита очень хорошо. Субсидии, применяемые в Германии, подразделяются на целевые и нецелевые. Подобная схема организации межбюджетных отношений позволяет выравнивать диспропорции как между разными землями, так и в пределах одной земли.

Также в Германии имеет место горизонтальное бюджетное выравнивание между субъектами, с тем чтобы гарантировать одинаково высокий уровень оказания общественных услуг на всей территории страны. Для вычисления объема межбюджетных трансфертов существует формула, содержащая такие показатели как уровень налоговой обеспеченности земли, количество жителей, определенные процентировки и т. д.

Германия в числе тех государств, которые используют уникальный механизм выравнивания в двух направлениях: горизонтальном и вертикальном. Вертикальное финансовое выравнивание осуществляется при помощи таких финансовых инструментов как гранты, субсидии, дотации, компенсационные выплаты и т. д.

Подводя итог, можно отметить следующие характерные для ФРГ черты организации межбюджетных отношений [10]:

- высокая четкость определения законодательством всех видов и источников налоговых доходов, а также их распределение и закрепление согласно уровням бюджетной системы;
- высокая ориентированность на полное выравнивание всех земель Германии посредством межбюджетных трансфертов (что помимо очевидного достоинства — сбалансированности всех элементов бюджетной системы, имеет очень существенный недостаток — высокую нагрузку на земли-доноры, что влечет за собой высокую социальную напряженность в этих регионах и общее недовольство в этих регионах).

Государственное устройство Канады подразумевает деление страны на 10 провинций и 3 территории. Правительства этих территориальных единиц имеют серьезные полномочия. Они могут самостоятельно устанавливать размер налога.

Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act — закон, регламентирующий финансовые отношения между федеральным центром и субъектами государства. Нижестоящие уровни получают большую часть доходов федерального бюджета. Она поступает в виде трансфертов провинциям. Данный доход направляется на финансирование услуг социальной сферы (например, на образование, здравоохранение и т. д.). Есть и другие трансферты, которые используются для выравнивания уровня предоставляемых услуг.

Если говорить о вертикальном перераспределении, то в Канаде существует три основных направления [11]:

- нецелевые трансферты для уравнивания доходов и расходов бюджетов;
- трансферты в рамках финансирования программ;
- финансовая помощь согласно плану финансовой поддержки.

В рамках канадского механизма межбюджетных отношений имеют место как целевые трансферты, так и трансферты общего характера. Основным источником доходов местного уровня — межбюджетные трансферты. Стоит отметить, что существуют и инвестиционные трансферты. Данный вид трансфертов направляется на финансирование инфраструктурных проектов. Также активно используется и выравнивающий трансферт [12]. Он особенно распространен среди территорий, расположенных на севере страны, и провинций с низким уровнем доходов. Блочные трансферты необходимы для поддержки и эффективной реализации медицинских программ и программ социальной поддержки населения.

Выводы

Многоуровневость бюджетной системы предопределяет несколько уровней фискальной ответственности государства, необходимость распределения и перераспределения бюджетных доходов между звеньями бюджетной системы. Оно осуществляется с использованием различных инструментов, среди которых ведущее место занимают межбюджетные трансферты.

Межбюджетные трансферты являются неотъемлемой частью межбюджетных отношений. Они представляют собой средства, которые один бюджет бюджетной системы предоставляет другому. Основными формами межбюджетных трансфертов являются дотации (общего и целевого назначения), субсидии, субвенции (единая субвенция и иные субвенции) и иные межбюджетные трансферты (трансферты закрытым административно-территориальным образованиям, наукоградом).

В зарубежной практике характер межбюджетных отношений зависит от типа государственного устройства. Основными формами межбюджетных трансфертов в федерациях являются гранты, дотации, субсидии, различные фонды, а также компенсационные выплаты; в унитарных государствах это в основном блочные гранты, фиксированная субсидия и субсидии на развитие.

В связи с большим количеством субъектов, входящих в состав государства, Российская Федерация не обладает возможностью выполнения некоторых своих расходных обязательств в полном объеме на достаточно высоком уровне, а также осуществлять дальнейший контроль за их исполнением. Поэтому в этом случае федеральным бюджетом предусматривается ежегодное выделение субъектам средств в виде субвенций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коварда В.В., Лаптев Р.А., Бароян А.А. Анализ трансформации государственной политики регионального развития России // Вестник Евразийской науки. — 2020 № 1. — URL: <https://esj.today/PDF/07ECVN120.pdf>.
2. Мазий В.В., Михайленко С.Д. Роль межбюджетных трансфертов в формировании доходов региональных бюджетов на примере Ростовской области // Вестник Евразийской науки. — 2018 № 2. — URL: <https://esj.today/PDF/58ECV N218.pdf>.
3. Афанасьева Е.Е. Проблемы формирования доходов местных бюджетов в условиях централизации финансовых ресурсов // Вестник Евразийской науки. — 2018 № 3. — URL: <https://esj.today/PDF/62ECVN318.pdf>.
4. Афанасьева Е.Е. Финансовая самостоятельность бюджетов субъектов Центрального федерального округа: состояние и перспективы достижения // Вестник Евразийской науки. — 2020 № 2. — URL: <https://esj.today/PDF/20ECVN 220.pdf>.
5. Давыдова Е.В., Нечаева Н.Б., Нечаева Т.А. Реализация конституционного права граждан в социальной сфере в рамках базовой программы ОМС и за счет межбюджетных трансфертов посредством государственно-частного партнерства (экономико-правовой аспект) // Вестник Института дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. — 2020. — № 3. — С. 8–8.
6. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. — 2018. — № 2(42). — С. 24–35.
7. Богачева О.В., Феоктистова О.А. «Горизонтальные» межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2015. — № 24(258). — С. 55–68.
8. Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования сбалансированности местных бюджетов // Финансы и кредит. — 2015. — № 9(633). — С. 28–36.
9. Михайлова А.А., Климанов В.В., Сафина А.И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. — 2018. — № 1. — С. 91–103.
10. Кожухова Т.Г. Роль межбюджетных трансфертов в формировании региональных бюджетов // Вектор экономики. — 2018. — № 11. — С. 83–83.
11. Хасанова А.Г. Зарубежный опыт формирования местного бюджета: сравнительный анализ западной и российской систем // Проблемы и перспективы экономических отношений в постиндустриальном обществе. — 2017. — С. 181–184.
12. Тростин А.С., Кунева И.С. Формирование и использование средств местными бюджетами в условиях экономической нестабильности // Инновационные процессы в научной среде: материалы Международной науч.-практ. конф. — 2017. — № 3. — С. 191–194.

Kolbin Nikita Alekseevich

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: Kolbin.nik@yandex.ru

Kustarnikov Elizar Aleksandrovich

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: Kustarnikov228@yandex.ru

Interbudgetary transfers: variety of approaches and international practice

Abstract. In the current geopolitical situation, Russia is faced with the adoption by foreign partners of a number of politicized decisions in the monetary and financial sphere. European institutions cease their activities with Russia. The "political guidance" applied by the European Bank for Reconstruction and Development is a politically promoted, economically unsound decision dictated by the leadership of the European Region. Despite the visible damage and the appeals provided by the Russian side, the European side continues to follow the planned credit and financial policy. The development of relations on the world stage and the failure of the current global monetary and financial system put Russia in a crisis situation. Events, including political ones, which are currently taking place at the global level, leave a significant imprint on the financial and economic condition of the country. In the context of sanctions and instability, economic relations with the leading counterparty, the European Union, are suffering. The prolongation of the conflict leads to aggravation of contradictions, further cooling and colossal losses. The volume of foreign direct investment from the sector of the Russian economy has been affected to some extent by the sanctions, but the investment attractiveness of the Russian market for FDI is still significant and has every chance to enter the top three rating among developing countries. Despite the unsatisfactory state of relations between Russia and the European Union, conflict with a close neighbor hurt both sides. In order to avoid large losses and increase the distance from each other, counterparties need to find a balance to continue constructive economic cooperation.

Keywords: budget; budgetary system; budgetary federalism; budgetary transfers; interbudgetary relations; interbudgetary transfers; interbudgetary processes; public authorities; levels of the budgetary system; forms of transfers; economy; economic relations