

Правовое регулирование горизонтальных межбюджетных трансфертов: опыт Германии и перспективы для России

Джалилова Джамила Эльмаровна

Студент (бакалавр)

Московский государственный институт международных отношений, Международный институт энергетической политики и дипломатии, Москва, Россия

E-mail: dzhakilovaa.d@mail.ru

В Германии институт горизонтального выравнивания был реформирован в 2019 году. До реформы сильные в финансовом отношении земли ФРГ (Гессен, Бавария, Баден-Вюртемберг) были обязаны в соответствии с Основным законом 1949 г. и доктринальными принципами оказывать помощь слабым землям, направляя часть полагающихся в свой бюджет поступлений на их нужды [2]. Недовольство земель-доноров не раз выражалось в форме обращения в Конституционный суд ФРГ по поводу проверки конституционности отдельных положений Закона о финансовом выравнивании, но первые предопределяющие реформу меры были приняты лишь в 2016 г. на Советании глав правительств в Берлине: была составлена резолюция с решением реформировать существовавший механизм финансового выравнивания и упразднить статус земель-доноров [5].

В 2017 г. были приняты Закон о внесении поправок в Основной Закон и Закон о регулировании федеральной системы финансового выравнивания с 2020 года и внесении изменений в бюджетное законодательство от 14.08.2017. С 1 января 2020 г. новое регулирование вступило в силу. Стоит отметить, что с 2020 г. используется уже не понятие «финансовое выравнивание» («Finanzausgleich»), а термин «выравнивание финансового потенциала» («Finanzkraftausgleich»).

Самым масштабным нововведением стала отмена горизонтальных межбюджетных трансфертов. Сам горизонтальный механизм сохраняется в форме распределения НДС между землями, что существовало и до реформирования системы: в рамках этого этапа достигается основное выравнивание финансового потенциала [3]. Ключевое же различие между старой и новой системой состоит именно в механизме вторичной корректировки показателей: до недавнего времени дополнительное исправление финансовых возможностей достигалось за счет горизонтальных бюджетных трансфертов, а теперь они упразднены.

В Российской Федерации единственным видом трансфертов ранее были вертикальные трансферты, однако в 2019 г. были введены и горизонтальные межбюджетные трансферты (ст. 135, 138.3, 142.3 Бюджетного Кодекса РФ). Так, практически одновременно один и тот же институт бюджетного права был упразднен в Германии и введен в России. С учетом опыта ФРГ это может показаться нерациональным, однако в России ситуация обстоит иначе.

В рамках Заседания 171 по обсуждению законопроекта №573902-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» было подчеркнuto, что «законопроект был подготовлен на основании предложений регионов и одобрен соответствующими общественными организациями», а в отношении горизонтальных субсидий отметил, что «данная новация также продиктована соответствующими обращениями субъектов Российской Федерации». Также было отмечено, что члены Комитета по бюджету и налогам «очень долго добивались того, чтобы эта норма была включена в Бюджетный кодекс». Итак, если в ФРГ субъекты стремились к отмене горизонтальных трансфертов, то в России они стали инициаторами их введения.

Также важна диспозитивность осуществления горизонтальных трансфертов: нововведения в России управомочивают публично-правовые образования предусматривать соответствующие субсидии в законах субъектов, а не принуждают к их осуществлению, в отличие от дореформенного регулирования Германии.

Кроме того, целью горизонтальных трансфертов в ФРГ являлось обеспечение равного уровня социальных благ земель [4]. В России, как следует из Заключения Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам по проекту №573902-7, введение горизонтальных межбюджетных трансфертов «востребовано субъектами Российской Федерации в части софинансирования межрегиональных проектов, например, в области дорожного строительства, создания инфраструктуры»: это не только и не столько способ выравнивания финансовых возможностей субъектов, сколько инструмент более эффективного осуществления их полномочий.

Итак, если исходить из целей внесения соответствующих изменений в законодательство, российское бюджетное регулирование не предусматривает понятия «регион-донор». Но так ли обстоит дело в действительном функционировании бюджетной системы России?

Согласно нормативным положениям, до реформы выравнивание осуществлялось только посредством вертикальных дотаций. Однако стоит рассмотреть распределение налога на прибыль между бюджетами бюджетной системы: в частности, на примере Республики Татарстан — региона-донора федерального бюджета. Компании, ведущие деятельность в регионе, генерируют высокую прибыль, а следовательно, подлежащие уплате в федеральный бюджет 3% (2% до 2017 г.) из 20% налога на прибыль представляют собой значительно более крупные суммы по сравнению с отчислениями компаний-налогоплательщиков в других субъектах. После поступления в федеральный бюджет эти средства перераспределяются между регионами, в том числе в форме дотаций, что фактически позволяет говорить о «завуалированных» горизонтальных трансфертах, в рамках которых одни регионы фактически могут выступать донорами для других.

Таким образом, с целевой точки зрения появление в российском бюджетном законодательстве механизма горизонтальных межбюджетных трансфертов направлено на упрощение взаимодействия субъектов бюджетной системы при осуществлении совместной хозяйственной деятельности. При этом до появления горизонтальных трансфертов в РФ имелись возможности для перераспределения финансового потенциала между субъектами, в частности, за счет перераспределения «федеральной» части налога на прибыль организаций.

Как показал опыт Германии, неконтролируемое использование механизма горизонтальных трансфертов ведет к экономической неопределенности и социальной нестабильности [1], а потому для России оптимальным является использование горизонтальных трансфертов именно в целях эффективной реализации межрегиональных и межмуниципальных проектов.

Источники и литература

- 1) Богачева О. В. "Горизонтальные" межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2015. № 24. с. 55-68.
- 2) Геймбух Н. Г. Конституционно-правовое содержание принципа верности федерации в современной Германии // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2017.

- 3) Морозова О.С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. 2016. №10. С. 202-215.
- 4) Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России // Под ред. Н.С. Максимовой, Н.Г. Сычева, В.Г. Ермилова. М., 2003.
- 5) Тарасов А. А. Финансовое выравнивание по праву Федеративной Республики Германия: Выпускная квалификационная работа. М., 2020.