

«РАЗВИТИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ»

«Development and improvement of inter-budgetary relations in the Russian Federation»

Автор: Семак Михаил Олегович

Semak Mikhail Olegovich

Студент Южного Федерального Университета, Высшая Школа Бизнеса
34.04.04/ Главный экономист АО «Азовский оптико-механический завод»

Student of the Southern Federal University, Higher School of Business 38.04.04 /
Chief Economist of JSC "Azov Optical and Mechanical Plant"

Аннотация: статья посвящена исследованию процесса развития и совершенствования межбюджетных отношений в РФ. Автор отмечает, что развитие федерализма в России требует эффективного разграничения финансовых ресурсов между федеральным центром и субъектами федерации. Функционирование местного самоуправления также невозможно без обеспечения данного уровня публичной власти достаточными финансовыми ресурсами для решения вопросов местного значения и реализации делегированных полномочий. Становление местного самоуправления и федеративных отношений в России являются важными направлениями развития демократии и реализации принципа разделения властей в нашей стране, необходимы для сбалансированного социального и экономического развития различных территорий и преодоления диспропорций в развитии регионов и муниципальных образований страны с обширной территорией и большим количеством административно-территориальных единиц в своем составе.

Ключевые слова: отношения, межбюджетные отношения, развитие, совершенствование, федерализм, власть.

Annotation: the article is devoted to the study of the process of development and improvement of inter-budgetary relations in the Russian Federation. The author notes that the development of federalism in Russia requires

an effective division of financial resources between the federal center and the subjects of the federation. The functioning of local self-government is also impossible without providing this level of public authority with sufficient financial resources to address issues of local importance and implement delegated powers. The formation of local self-government and federal relations in Russia are important directions for the development of democracy and the implementation of the principle of separation of powers in our country, necessary for the balanced social and economic development of various territories and overcoming the imbalances in the development of regions and municipalities of the country with a vast territory and a large number of administrative-territorial units in its composition.

Keywords: relations, inter-budgetary relations, development, improvement, federalism, power.

Тема развития и совершенствования межбюджетных отношений является относительно разработанной в научной литературе. При этом можно отметить ее междисциплинарный характер – в силу специфики изучаемого предмета анализ межбюджетных отношений, в том числе их правовых аспектов, осуществляется представителями нескольких гуманитарных наук – юриспруденции, экономики, менеджмента (государственного и муниципального управления), а также имеются отдельные исследования в рамках политической науки. Ученые-юристы изучают те или иные аспекты проблемы межбюджетных отношений в рамках финансового, административного, муниципального и конституционного права. Вместе с тем количество комплексных исследований и монографий по теме, особенно в рамках юридических наук, не соответствует потребностям отечественной науки и практики.

Термин «бюджетные отношения» был установлен в Российской Федерации в 1994 году в результате перехода к следующему этапу бюджетной реформы. До 1998 года межправительственные финансовые

отношения в экономической литературе определялись как отношения между бюджетами различных уровней бюджетной системы России, то есть между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местных бюджетов¹.

В настоящее время в юридической литературе этот термин определяется как взаимосвязь между органами государственной власти в Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации, а также местных органов власти в связи с реализацией бюджетного процесса.

В научных статьях и монографиях исследуются теория межбюджетных отношений (дается определение понятий «межбюджетные отношения», «бюджетный федерализм» и иных), зарубежные модели бюджетного федерализма, правовое регулирование в законодательстве Российской Федерации межбюджетных отношений в целом, а также рассматриваются отдельные аспекты данной темы (предоставление субсидий, институт временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации и другие).

В понятие межбюджетные отношения указанные исследователи включают разные формы отношений между федеральным, региональными и местными бюджетами по вопросам распределения и разграничения доходов и расходов, формирования фондов бюджетного выравнивания.

В кандидатской диссертации С.А. Шмаковой межбюджетные отношения определяются как основанные на разграничении полномочий взаимоотношения между уровнями власти по поводу доходов и расходов бюджетов с целью финансового обеспечения реализации этих полномочий. Автор включает в данное понятие налоговые отношения, то есть распределение налогов между уровнями власти, а также бюджетные отношения, выражающиеся в системе доходов и расходов бюджетов².

¹ Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. – 2018. – № 1 (41). – С. 3.

² Шмакова С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М.: Институт государства и права РАН, 2013. – С.10.

В указанной работе межбюджетные отношения рассматриваются как средство стабилизации бюджетной системы государства, осуществляемой при помощи таких приёмов, как предоставление дополнительных финансовых ресурсов, перераспределение бюджетных средств между уровнями власти.

На сегодняшний день, можно выделить в структуре межбюджетных отношений следующие основные элементы, имеющиеся в определениях разных авторов:

- разграничение доходных полномочий и доходных источников между бюджетами (или публично-правовыми образованиями) различных уровней (центральный, региональный, местный);

- разграничение расходных обязательств и расходов;

- разные формы перераспределения средств между бюджетами (межбюджетные трансферты, временные нормативы отчислений от налогов и др.);

- ответственность участников межбюджетных отношений; – цель межбюджетных отношений.

Кроме того, некоторыми авторами указывается на необходимость включения в понятие межбюджетных отношений не только отношений между бюджетами разных уровней, но также и между бюджетами одного уровня, несмотря на то, что данный вид отношений не получил развития в российской практике.

Исследователи подчеркивают, что в отечественной практике существует сложная многоуровневая система межбюджетных отношений.

Так, в субъектах Российской Федерации функционирует двухуровневая система межбюджетных отношений: первый уровень представлен финансовыми отношениями субъекта Федерации и муниципальных образований, а второй уровень образуют финансовые отношения между муниципальными образованиями различных видов. Например, между муниципальным районом и поселениями, входящими в его

состав, или между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами³. Все это обуславливает большую сложность регулирования процессов межбюджетных отношений в России.

В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», утвержденных Министерством финансов Российской Федерации, отмечается, что совершенствование межбюджетных отношений становится все более актуальным для решения задач, поставленных Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Согласно названному выше документу, федеральные проекты будут формироваться путем применения механизмов координации с субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. Целевые показатели федеральных проектов будут устанавливаться в разрезе регионов и включаться в соглашения о предоставлении финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации.

В целях совершенствования регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации считаем необходимым внести следующие изменения в законодательство:

– провести инвентаризацию и оценку расходных обязательств и источников доходов (в том числе отдельно – налоговых) всех уровней бюджетов бюджетной системы России – федерального, региональных и местных, и в результате оценки доли каждого уровня власти в доходах и расходах консолидированного бюджета осуществлять перераспределение налоговых и неналоговых источников доходов в соответствии с возложенными на уровень власти расходами;

– перераспределить доли от некоторых видов федеральных налогов (налог на прибыль организаций (в полном объеме), акцизные сборы,

³ Соломко М.Н., Соломко И.М. Современные тенденции в системе межбюджетного регулирования на муниципальном уровне (на примере Хабаровского края) // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-2. – С. 16.

налоги на имущество) в региональные и местные бюджеты с целью снижения их зависимости от межбюджетных трансфертов и повышения финансовой устойчивости и самостоятельности. При этом компенсировать сформировавшуюся в результате изменений недоимку в федеральный бюджет предлагается путем введения в Организации, ведущие хозяйственную деятельность с использованием государственных территорий и природных ресурсов доли государственной собственности (ресурсодобывающие, агропромышленные Организации).

– перейти к уплате налога на доходы физических лиц в бюджет по месту регистрации налогоплательщика, а не по месту нахождения налогового агента может принести дополнительные доходы в бюджеты малых городов-спутников, жители которых ежедневно ездят на работу в крупный город;

– расширить законодательное регулирование института муниципального права «средства самообложения граждан», в том числе ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормы об ответственности за неуплату средств самообложения с зачислением штрафов в местный бюджет, использовать в других регионах опыт Республики Татарстан по предоставлению бюджетам сельских поселений иных межбюджетных трансфертов на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан⁴;

– увеличить размеры штрафов за неуплату налогов;

– в Бюджетном кодексе Российской Федерации более детально проработать институт бюджетно-правовой ответственности.

⁴ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22 ноября 2013 г. № 909 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти. – 2013. – 3 декабря. – № 89.

Кроме того, проведенное исследование показало важность следующих мер по повышению эффективности правоприменительной практики в сфере межбюджетных отношений:

- исключение практики «нефинансируемых мандатов», обеспечение муниципальных образований при передаче отдельных государственных полномочий реальным объемом средств, необходимым на их реализацию, в настоящее время заниженные объемы финансирования не позволяют реализовать передаваемые полномочия в полном объеме;

- усиление контроля выполнения субъектами РФ обязательств, принятых при предоставлении межбюджетных трансфертов, недопустимость «двойных стандартов» и выборочного подхода при применении мер юридической ответственности (бюджетной и административной) к нарушителям, когда нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов со стороны отдельных регионов не влечет мер воздействия на них со стороны федерального центра, в результате чего права жителей субъекта РФ также оказываются нарушенными и не защищенными федеральными органами власти;

- тщательная проработка критериев определения эффективности реализации государственных (муниципальных) программ с использованием средств межбюджетных трансфертов;

- дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов регионов должны предоставляться в строгом соответствии с методиками;

- усиление работы в направлении консолидации субсидий по принципу «одна государственная программа (подпрограмма) – одна субсидия»;

- исключение практики предоставления субъектам Российской Федерации значительной доли межбюджетных трансфертов только в конце года (так, на IV квартал 2019 года пришлось 42,5% от суммы перечисленных субсидий), что не позволяет регионам своевременно использовать поступающие средства;

– снижение объема государственного долга субъектов РФ и повышение финансовой дисциплины регионов в вопросе погашения бюджетных кредитов, предоставляемых федеральным центром.

В сфере межбюджетных отношений совершаются бюджетные нарушения, административные правонарушения, преступления. За нарушение законодательства, регулирующего межбюджетные отношения, виновные лица могут привлекаться к юридической ответственности следующих видов: ответственности за бюджетные нарушения, административной, уголовной.

Систему органов государственного и муниципального финансового контроля в сфере межбюджетных отношений образуют органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата России, контрольно-счетные органы субъектов России и муниципальных образований) и органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (Федеральное казначейство, органы финансового контроля субъектов России или местных администраций).

Таким образом, можно прийти к следующему заключению: современный этап развития системы межбюджетных отношений в России сопряжен негативному влиянию различных проблем. По этой причине, необходимо принятия мер совершенствования системы регулирования межбюджетных отношений, среди которых увеличение активности и доли использования инструментов долгового рынка ценных бумаг, стимулирование применения инструментов государственно-частного партнерства в рамках реализации национальных и региональных проектов, стимулирование роста притока налоговых поступлений в региональные бюджеты и оптимизация бюджетных расходов региональных бюджетов субъектов РФ.

Список использованной литературы

1. Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. – 2018. – № 1 (41). – С. 3.
2. Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22 ноября 2013 г. № 909 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти. – 2013. – 3 декабря. – № 89.
3. Соломко М.Н., Соломко И.М. Современные тенденции в системе межбюджетного регулирования на муниципальном уровне (на примере Хабаровского края) // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-2. – С. 16.
4. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М.: Институт государства и права РАН, 2013. – С.10.