

ПРАВО

УДК 336

DOI: 10.21779/2500-1930-2022-37-2-28-35

А.З. Арсланбекова, А.М. Арсланбеков

Проблемы межбюджетного регулирования в России

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; tanima22@mail.ru*

В статье рассматриваются формы межбюджетного регулирования в РФ, задачи системы межбюджетных отношений, основные виды межбюджетных трансфертов, закрепленные в Бюджетном кодексе РФ.

При написании статьи были использованы следующие методы исследования: логический, формально-юридический и анализ.

В заключение делается вывод, что большинство субъектов РФ являются дотационными, что говорит о неэффективности развития межбюджетных отношений и вызывает проблему актуальности их совершенствования.

Ключевые слова: *межбюджетные отношения, бюджет, субъекты РФ, Российская Федерация, трансферты, принципы.*

Проблемы регулирования межбюджетных отношений вызывают многочисленные споры как среди ученых, так и среди чиновников, которые принимают конкретные решения в регулировании бюджетной сферы [1–4].

Межбюджетные отношения регулируются Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ), который закрепляет принципы бюджетного законодательства, структуру бюджетной системы РФ, принципы бюджетного устройства, бюджетные полномочия РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, порядок регулирования межбюджетных отношений, порядок организации бюджетного процесса, бюджетные нарушения, меры бюджетного принуждения, порядок привлечения к бюджетной ответственности и др.

Согласно ст. 6 БК РФ «Межбюджетные отношения – взаимодействия между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». В каждом государстве используются свои формы межбюджетного регулирования, эффективность которых зависит от содержания бюджетных правоотношений, возникающих в процессе организации бюджетного процесса, проведения бюджетного контроля, контроля за реализацией долговой политики и др.

Межбюджетное регулирование осуществляется в соответствии с принципом бюджетного федерализма, который закрепляет основы межбюджетных отношений, основы самостоятельности бюджетов.

Направление средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ зависит от поступивших налогов с определенной территории, закрепленных за вышестоящим бюджетом. Такая система распределения осуществляется в соответствии с принципом единства бюджетных источников государства и дает возможность государственным органам различных уровней обеспечить исполнение бюджетов. Но такая форма

позволяет полностью осуществить финансирование расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

В настоящее время принимаются меры, направленные на повышение эффективности развития межбюджетных отношений. В частности, создается нормативная база, применяются новые механизмы оказания финансовой поддержки, методы повышения эффективности финансового контроля. Но некоторые проблемы, связанные с обеспечением бюджетного потенциала субъектов РФ, сохраняются. Так, например, наблюдается дисбаланс в бюджетной системе РФ; низкий уровень нормативной базы регулирования межбюджетных отношений; эффективность методов управления денежными средствами бюджетов; отсутствие методологии управления бюджетной, налоговой и долговой политикой регионов.

С целью сбалансирования бюджетов субъектов РФ из федерального бюджета выделяются межбюджетные трансферты, так как субъекты Федерации обладают различным социально-экономическим потенциалом [5, с. 480].

Согласно ст. 6 БК РФ «Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации».

В БК РФ определения межбюджетных трансфертов менялись несколько раз. Сначала трансферты делили на текущие/капитальные и долевые/недолевые. Так, дотации являлись «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов» [6, с. 401]. Согласно ФЗ № 63-ФЗ [7] дотации – это нецелевые и (или) необусловленные трансферты. Эта же редакция исключила из ст. 6 БК РФ определения субсидий и субвенций, которые теперь закреплены в гл. 16 БК РФ «Межбюджетные трансферты». В связи с внесенными изменениями ФЗ от 30.11.2016 г. № 409-ФЗ [8] дотация называлась недолевым трансфертом, который может быть целевым и нецелевым. Однако ФЗ от 18.07.2017 г. № 172-ФЗ [9] называет дотации нецелевым трансфертом [10]. Таким образом, в настоящее время дотации – нецелевые, субсидии – целевые долевые, а субвенции – целевые недолевые трансферты, выделяемые на финансирование делегированных полномочий.

Согласно ст. 129 БК РФ «Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

– дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов».

Согласно ст. 135 БК РФ «Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации представляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);
- субсидий местным бюджетам;

- субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов РФ;
- субвенций федеральному бюджету из бюджетов субъектов РФ;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы РФ.

Формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований из бюджетов субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя устанавливаются законами указанных субъектов Российской Федерации».

Согласно ст. 142 БК РФ «Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

- дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- дотаций из бюджетов городских округов с внутригородским делением на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов;
- субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских, сельских поселений в случаях, установленных статьями 133 и 140 БК РФ;
- субвенций из бюджетов городских округов с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов в случаях, установленных статьями 133 и 140 БК РФ;
- субсидий, перечисляемых из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);
- иных межбюджетных трансфертов».

В 2022 г. субъектам РФ будет предоставлено межбюджетных трансфертов на общую сумму 3 201 млрд руб., в 2023 году – 3 338 млрд руб., в 2024 году – 3 387 млрд руб. [11]. Самым распространенным межбюджетным трансфертом является дотация. Она выделяется субъектам РФ Правительством РФ. В 2022 году согласно приказу Минфина России «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [12] только 23 субъекта РФ не являются дотационными. Таким образом, большинство субъектов РФ являются дотационными, что говорит о неэффективности развития межбюджетных отношений, что вызывает проблему актуальности их совершенствования.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ составляют 758 580 846 руб. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов 8 519 729 руб. [13]. Так, Республике Дагестан в 2022 году будут выделены дотации на выравнивание обеспеченности бюджета в сумме 72,9 млрд руб. Дагестан является лидером по объему выделяемых дотаций. Также крупными получателями дотации являются Якутия – 51,6 млрд руб., Камчатский край – 41,1 млрд руб., Чечня – 33,5 млрд руб., Алтайский край – 29,5 млрд руб., Ставропольский край – 24,3 млрд руб., Бурятия – 21,9 млрд руб. и Крым – 21,5 млрд руб. [14].

Межбюджетное регулирование осуществляется вертикальным и горизонтальным способом. Основным является вертикальный способ, который используется между бюджетами разного уровня. Вертикальное выравнивание позволяет решить проблемы, связанные с различиями между расходами и доходами бюджетов, и обеспечивается строгим разграничением расходов между государственными органами.

Горизонтальное выравнивание позволяет перераспределить денежные средства от более обеспеченных субъектов к необеспеченным субъектам. В сложившихся в нашей стране экономических условиях следует использовать как горизонтальное, так и вертикально выравнивание посредством оказания финансовой помощи, совмещением уровня доходов и расходов, чтобы обеспечить оптимальные условия для всех субъектов бюджетных отношений. Такое совмещение используется как в отдельных субъектах, так и в отдельных населенных пунктах, что создает условия для создания необходимого уровня жизни населения соответствующей территории.

Горизонтальное и вертикальное выравнивание позволяет объединить большую часть финансовых средств в федеральном бюджете с дальнейшим перераспределением их с учетом задач государства. В РФ сложилась централизованная власть, для которой характерен высокий уровень доходной части федерального бюджета. Так, около 70 % всех доходов поступает в федеральный бюджет.

Горизонтальные трансферты позволяют субъектам РФ самостоятельно осуществлять региональную политику без вмешательства федерального центра. Горизонтальные трансферты используются в соответствии с государственной программой РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [15], Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов на 2019–2024 гг. [16], Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. [17].

В качестве горизонтальных трансфертов предоставляются, например, субсидии [18, с. 71]. Горизонтальные субсидии закреплены в БК РФ с 2019 года [19].

Согласно ст. 138.3 БК РФ под субсидиями понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств при выполнении полномочий региональных органов власти по предметам их ведения и предметам совместного ведения субъектов Федерации и РФ и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Как показывает практика [20–22], предоставлять горизонтальные субсидии могут только обеспеченные субъекты РФ, такие, как Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Тюменская область [23, с. 250].

В нашей стране применяется сложный порядок регулирования межбюджетных отношений. Основная причина такого положения – административно-территориальное устройство государства. Сложившиеся межбюджетные отношения в основном способствуют развитию иждивенчества, снижению заинтересованности регионов и муниципалитетов в увеличении доходных источников, потере инициативности регионов, что отрицательно влияет на финансовое положение субъектов РФ, поэтому большинство субъектов являются дотационными регионами. В связи с тем, что многие регионы финансово зависят от федерального бюджета, не развивается их самостоятельность. Актуальной проблемой является также сложившийся порядок планирования межбюджетных трансфертов. Так, размеры межбюджетных трансфертов зависят от основных направлений бюджетной политики.

Несмотря на принятые меры по совершенствованию межбюджетных отношений в России, остались нерешенными следующие проблемы:

1) не достигнута установка выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, все отчетливее проявляются региональные различия, которые связаны со спадом развития субъектов РФ;

2) установилась тенденция неравномерного распределения средств из федерального бюджета между регионами, увеличения дефицитов региональных бюджетов;

3) применяемые механизмы оказания финансовой помощи регионам и муниципалитетам неэффективны, система государственных минимальных социальных стандартов, разработанная на федеральном уровне, не отражает особенности регионов [24];

4) заимствование опыта зарубежных государств в организации межбюджетных отношений не приводит к ожидаемому результату в связи с наличием особенностей нашего государства (большой площади, количества регионов, различия в их экономическом развитии и др.);

5) сохранилась централизация полномочий федеральных органов при установлении основных элементов налогов;

6) сложилась тенденция увеличения расходов и уменьшения поступления налогов в региональные бюджеты.

В настоящее время для российской экономики необходимо регулярно осуществлять пересмотр объемов межбюджетных трансфертов. Выделение межбюджетных трансфертов должно основываться на эффективной оценке регионального потенциала [25]. Государственные органы субъектов РФ должны проводить мероприятия, направленные на развитие производственной и других сфер на принадлежащих им территориях для обеспечения развития своих регионов. Межбюджетное регулирование требует необходимость обеспечения взаимосвязи между публичными органами при оказании государственных услуг, направленных на повышение результативности управления государственными и местными финансами.

Литература

1. Магомедова Е.А., Борисевич Е.В. Правовое регулирование межбюджетных отношений: современное состояние, проблемы и пути их решения // Вестник Калужского университета. 2020. № 3 (48). – С. 17–19.
2. Яковенко И.В. Проблемы регулирования межбюджетных отношений на уровне субфедерации // Теория и практика современной науки. 2018. № 3 (33). – С. 352–356.
3. Адырахева А.Т., Мардеян Н.А. Система межбюджетных отношений: условия формирования, актуальные проблемы и перспективы развития // Инновационные научные исследования. 2022. № 5–1 (19). – С. 118–125.
4. Халималова Э.О. Этапы становления и развития межбюджетных отношений в России // Евразийский юридический журнал. 2021. № 5. – С. 269–270.
5. Исигов Р.С. Анализ нормативно-правового регулирования межбюджетных отношений субъектов в Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2018. № 5.4 (20). – С. 480.
6. Шмелева А.В. Роль федерального казначейства в процессе бюджетной реформы в Российской Федерации // Проблемы совершенствования организации производства и управления промышленными предприятиями: межвузовский сборник научных трудов. 2017. № 1. – С. 401–408.

7. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ; ред. от 24.02.2021. Принят Государственной Думой 13 апреля 2007 года. Одобрен Советом Федерации 18 апреля 2007 года // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

8. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ: ред. от 28.11.2018. Принят Государственной Думой 18 ноября 2016 года. Одобрен Советом Федерации 29 ноября 2016 года // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

9. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2017 г. № 172-ФЗ. Принят Государственной Думой 7 июля 2017 г. Одобрен Советом Федерации 12 июля 2017 г. // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

10. Аналитический доклад «Основные подходы к формированию межбюджетных отношений в 2015–2017 гг.» // Министерство финансов Российской Федерации: официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.mfinfin.ru> (дата обращения 01.04.2022).

11. Федеральный бюджет на 2022–2024 годы в цифрах. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/52813/> (дата обращения: 05.01.2022).

12. Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Приказ Минфина России от 11.11.2021 № 493 (ред. от 14.12.2021) // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

13. Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

14. Дагестан станет лидером среди субъектов РФ по объемам дотаций в 2022 году. – Режим доступа: <http://regnum.ru/news/3406335.html> (дата обращения: 05.01.2022).

15. Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (с изм. и доп. от 22.09.2021, № 1604) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс».

тантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

16. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

17. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.: утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028-п-П13 // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

18. Ходак С.Е. Действующая модель межбюджетных отношений горизонтального типа // Транспортное дело России. 2018. № 5. – С. 71–74.

19. Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 31.03.2022).

20. Приказ Департамента финансов г. Москвы от 29.12.2017 № 383 «О порядке применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств» // Официальный сайт Мэра Москвы. – Режим доступа: <https://www.mos.ru/findep/documents/view/211273220/>, 07.01.2022.

21. Приказ Департамента финансов г. Москвы от 29.12.2018 № 460 «О порядке формирования и применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств города Москвы» // Официальный сайт мэра Москвы. – Режим доступа: <https://www.mos.ru/findep/documents/view/223121220/>, 07.01.2022.

22. Закон Тюменской области от 28.11.2019 № 82 «Об утверждении Соглашения между Правительством Тюменской области и Правительством Курганской области о предоставлении субсидии из бюджета Тюменской области бюджету Курганской области от 19 ноября 2019 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2019.

23. Климанов В.В., Казакова С.М., Яговкина В.А. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления // Регионология. 2021. Т. 29, № 2. – С. 250.

24. Маллаева М.И. Минимальные социальные стандарты в системе регулирования уровня жизни населения // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 3: Общественные науки. 2020. Вып. 4. – С. 57–65.

25. Джсафарова З.К. Оценка налогового потенциала региона и формирование налоговых доходов Республики Дагестан // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 3: Общественные науки. 2020. Вып. 4. – С. 90–96.

Поступила в редакцию 24 мая 2022 г.

UDC 336

DOI: 10.21779/2500-1930-2022-37-2-28-35

Problems of Interbudget Regulation in Russia

A.Z. Arslanbekova, A.M. Arslanbekov

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
tanima22@mail.ru*

The article discusses the main forms of inter-budgetary regulation in the Russian Federation, the tasks of the system of inter-budgetary relations, the main types of inter-budgetary transfers enshrined in the Budget Code of the Russian Federation.

When writing the article, the following research methods were used: logical, formal-legal, and analysis.

It is concluded that most of the subjects of the Russian Federation are subsidized, which indicates the inefficiency of the development of inter-budgetary relations, which causes the problem of the relevance of their improvement.

Keywords: *interbudgetary relations, budget, constituent entities of the Russian Federation, Russian Federation, transfers, principles.*

Received 24 May 2022