

УДК 4414

DOI: 10.21779/2500-1930-2023-38-2-107-111

Н.М. Атаева, А.О. Ахмаев

Проблемы развития межбюджетных отношений в РФ

Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; axmaev999@mail.ru

Аннотация. В статье отмечается важность формирования системы согласованных и справедливых межбюджетных отношений. Авторы считают, что для эффективного функционирования бюджетной системы РФ в первую очередь требуется обеспечить достаточность собственных ресурсов на региональном и местном уровнях. Проводится анализ некоторых выявленных проблем регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях и предлагаются возможные пути их разрешения.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетная система РФ, бюджетная обеспеченность, доходный потенциал муниципальных образований.

Государственная целостность Российской Федерации напрямую связана с обеспечением в стране согласованных, публичных и справедливых бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами РФ.

В указанных целях Министерством финансов России разработана программа «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», в которой определяются основные направления реформирования межбюджетных отношений в государстве [1]. Распоряжением Правительства России № 117-р утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов, имеющая своей целью решение проблем, препятствующих развитию межбюджетных отношений [2]. Кроме того, Правительством Российской Федерации также разработана государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», направленная на урегулирование бюджетных отношений между федеральным, региональным и местным уровнем [10].

Цель программы – сделать регионы России финансово более самостоятельными. Для этого планировалось сократить федеральную финансовую помощь, которую регионы и муниципалитеты получают от центрального правительства, и ввести взамен программно-целевой метод управления государственными и муниципальными финансами в стране.

Таким образом, совершенствование межбюджетных отношений в условиях реформирования бюджетного процесса является неотъемлемой частью обеспечения непрерывного улучшения деятельности всех уровней власти с целью повышения качества жизни граждан. Решение проблемы улучшения системы взаимодействия между бюджетами позволит достичь баланса в финансовых планах, повысить финансовую стабильность регионов, создать равные условия для их развития, снизить дефицит бюджета и уровень социального напряжения [11].

Однако, несмотря на принимаемые государством меры и постоянное совершенствование межбюджетных отношений на практике встречаются различные проблемы, связанные с несовершенством действующего бюджетного законодательства, которое «содержит множество пробелов, создает коллизии норм бюджетного и конституционного права» [3].

Прежде чем исследовать основные проблемы, определим, что следует понимать под «межбюджетными отношениями». Как правило, под межбюджетными отношениями подразумеваются отношения, которые возникают между публично-правовыми образованиями относительно перераспределения бюджетных средств государства между Федерацией и субъектами Федерации [4].

В научной литературе также встречаются и иные точки зрения. Так, Р.В. Ткаченко рассматривает в качестве межбюджетных отношений горизонтальные и вертикальные отношения, возникающие по поводу распределения и перераспределения бюджетных средств между Федерацией и ее центром [5].

Н.М. Атаева понимает межбюджетные отношения как правоотношения, которые складываются между РФ, ее субъектами и местным самоуправлением и представляют собой систему межуровневого взаимодействия по поводу бюджетного процесса в государстве [6].

В статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации под межбюджетными отношениями понимаются взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса [9].

На наш взгляд, определение необходимо скорректировать, т. к. законодатель уточняет, что межбюджетные отношения – это отношения, связанные с публично-правовыми образованиями, но не указывает, о каких именно публично-правовых образованиях идет речь. Важно отметить, что только территориальные субъекты бюджетного права, такие, как Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования, вступают в межбюджетные отношения с целью осуществления своих бюджетных полномочий, в то время как участниками бюджетного процесса являются органы государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, под межбюджетными отношениями следует понимать правоотношения, которые возникают между РФ, ее субъектами и органами местного самоуправления по поводу распределения и перераспределения бюджетных средств.

Межбюджетные отношения должны решать следующие вопросы:

- установление и распределение доходов и расходов между разными уровнями бюджетной системы;
- определение и регулирование источников доходов;
- передача полномочий на нижестоящие уровни для расходования средств;
- возмещение расходов при передаче полномочий и возникновении дополнительных расходов или потерь другого уровня бюджета;
- предоставление финансовой помощи другим бюджетам (дотации, субсидии, субвенции, иные трансферты);
- объединение средств для финансирования расходов разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти;
- предоставление финансовой помощи другим бюджетам в форме бюджетных кредитов;
- контроль за соблюдением бюджетного законодательства на нижестоящих уровнях бюджетной системы;
- иные отношения в сфере бюджета.

Эти отношения должны быть взаимосвязанными и гармоничными. Между тем в процессе реализации межбюджетных отношений в стране возникает ряд проблем. Рассмотрим основные из них.

В частности, для бюджетной системы РФ характерно предоставление субсидий муниципальным образованиям в зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности.

Подобный подход к распределению бюджетных средств между муниципальными образованиями имеет свои недостатки, поскольку часть муниципальных образований необоснованно получает мало дотационных выплат. На наш взгляд, необходимо разработать и внедрить в бюджетную систему страны и иные критерии перераспределения дотаций.

Разумным представляется предложение В.А. Яговкиной об исключении из числа дотаций отдельных показателей, закрепленных в абзаце 5 ст. 158 БК РФ, учитываемых при определении уровня бюджетной обеспеченности, поскольку это позволит учесть реальный доход муниципальных образований [7].

Для решения этой задачи считаем возможным использовать соглашение между финансовым органом и муниципальным образованием (по аналогии с федеральным уровнем), которое будет содержать конкретные меры по экономическому и социальному развитию и оздоровлению муниципального образования.

При анализе механизма распределения бюджетных средств нами была выявлена и проблема, связанная с высокой степенью влияния федеральной власти на самостоятельность управления финансами муниципальных образований, а также низкий доходный потенциал муниципальных и региональных образований для решения вопросов, относящихся к их компетенции в силу закона.

Для решения данных проблем считаем необходимым использовать единый региональный учет всех муниципальных образований, которые получают дотации или для которых установлены дополнительные отчисления от налога на доходы физических лиц [8].

На основании изложенного отметим:

1. Под межбюджетными отношениями следует понимать правоотношения, которые возникают между РФ и ее субъектами, органами местного самоуправления по поводу распределения и перераспределения бюджетных средств.

2. Понятие «межбюджетные отношения», закрепленное в статье 6 БК РФ, необходимо скорректировать, так как, с одной стороны, законодатель уточняет, что межбюджетные отношения – это отношения, связанные с публично-правовыми образованиями, но не указывает, о каких именно публично-правовых образованиях идет речь. Важно отметить, что только территориальные субъекты бюджетного права, такие, как Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования, вступают в межбюджетные отношения с целью осуществления своих бюджетных полномочий, в то время как участниками бюджетного процесса являются органы государственной власти и местного самоуправления.

3. Снижение финансовой независимости территорий и нехватка собственных ресурсов на региональном и местном уровнях бюджетной системы являются одними из наиболее актуальных и требующих скорейшего решения проблем, что необходимо для эффективного функционирования бюджетной системы на территории РФ. Считаем целесообразным использовать единый региональный учет всех муниципальных образований, которые получают дотации или для которых установлены дополнительные отчисления от налога на доходы физических лиц.

4. Дотации для большинства муниципальных образований являются весьма значимой статьей доходов, в связи с чем, по нашему мнению, необходимо установить и иные критерии перераспределения дотаций, к примеру, исходя из степени перераспределения полномочий между регионом и муниципальными образованиями.

5. Считаем необходимым по аналогии с федеральным уровнем использовать при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности всех муници-

пальных образований такой способ, как соглашение между финансовым органом и муниципальным образованием.

Литература

1. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов: утв. Минфином России // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Крохина Ю.А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. – С. 24–28.
4. Баженова Е.Ю. Институт межбюджетных отношений в системе финансового права // Финансовое право. 2013. № 7. – С. 23–25.
5. Ткаченко Р.В. Межбюджетные отношения и программно-целевое бюджетное планирование в России: вопросы теории и практики // Финансовое право. 2022. № 2. – С. 21–28.
6. Атаева Н.М. О межбюджетных правоотношениях в России // Закон и право. 2021. № 11. – С. 81–83.
7. Яговкина В.А., Еремина Д.А. Проблемы регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях // Финансовое право. 2017. № 12. – С. 19–21.
8. Бойко Н.Н. Актуальные проблемы межбюджетных трансфертов в местных бюджетах // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. – С. 30–36.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023, с изм. от 22.06.2023) // Российская газета. № 153–154. 12.08.1998.
10. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 31.12.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2166.
11. Иорданиди М.Х. Элементы финансово-правового механизма формирования системы межбюджетных отношений с участием субъектов РФ // Финансовое право. 2016. № 6. – С. 46–48.
12. Бадмаев Б.Г., Батяева А.Р., Бельский К.С. и др. Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани. – 3-е изд. – М.: Проспект, 2016. – 656 с.

References

1. The main directions of the budget, tax and customs tariff policy for 2022 and for the planning period of 2023 and 2024: approved by the Ministry of Finance of the Russian Federation // Access from the SPS "ConsultantPlus".
2. On approval of the Concept of improving the efficiency of budget expenditures in 2019–2024: Decree of the Government of the Russian Federation dated 31.01.2019 № 117-r // Access from the SPS "ConsultantPlus".
3. Krokhina Yu.A. On new approaches to reforming inter-budgetary relations in order to ensure sustainable socio-economic development of the subjects of the Russian Federation // Financial law. 2014. no. 4. – Pp. 24–28.
4. Bazhenova E.Yu. Institute of inter-budgetary relations in the system of financial law // Financial law. 2013. № 7. – Pp. 23–25.

5. Tkachenko R.V. Inter-budgetary relations and program-target budget planning in Russia: issues of theory and practice // Financial law. 2022. no. 2. – Pp. 21–28.
6. Ataeva N.M. On inter-budgetary legal relations in Russia // Law and Law. 2021. no. 11. – Pp. 81–83.
7. Yagovkina V.A., Eremina D.A. Problems of regulation of inter-budgetary relations at the regional and municipal levels // Financial law. 2017. no. 12. – Pp. 19–21.
8. Boyko N.N. Actual problems of inter-budgetary transfers in local budgets // State power and local self-government. 2020. no. 10. – Pp. 30–36.
9. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 № 145-FZ (as amended on 14.04.2023, with amendments and additions). dated 22.06.2023) // Rossiyskaya Gazeta. – 12.08.1998.
10. Resolution of the Government of the Russian Federation of 15.04.2014 № 320 (ed. of 31.12.2022) "On approval of the State Program of the Russian Federation "Public Finance Management and regulation of financial markets" // Collection of Legislation of the Russian Federation .2014. no. 18 (part III). Article 2166.
11. Iordanidi M.H. Elements of the financial and legal mechanism for the formation of the system of inter-budgetary relations with the participation of the subjects of the Russian Federation // Financial law. 2016. no. 6. – Pp. 46–48.
12. Badmaev B.G., Batyaeva A.R., Belsky K.S., et al. Financial law: textbook for bachelors / edited by I.A. Tsindeliani. – 3rd ed. – Moscow: Prospect, 2016. – 656 p.

*Поступила в редакцию 6 апреля 2023 г.
Принята 3 мая 2023 г.*

UDC 4414

DOI: 10.21779/2500-1930-2023-38-2-107-111

Problems of Development of Inter-Budgetary Relations in the Russian Federation

N.M. Ataeva, A.O. Akhmaev

Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhievst., 43a; axmaev999@mail.ru

Abstract. The article notes the importance of forming a system of coordinated and fair inter-budgetary relations. The authors believe that for the effective functioning of the budget system of the Russian Federation, first of all, it is necessary to ensure the sufficiency of its own resources at the regional and local levels. The analysis of some identified problems of regulation of inter-budgetary relations at the regional and municipal levels is carried out and possible ways of their resolution are proposed.

Keywords: inter-budgetary relations, budget system of the Russian Federation, budget security, revenue potential of municipalities.

*Received 6 April 2023
Accepted 3 May 2023 г.*