

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РФ

В статье раскрываются межбюджетные отношения в виде совокупность всех форм взаимоотношений между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Федерации, местными бюджетами и бюджетными учреждениями по вопросам разграничения и распределения доходов, разграничения расходных обязательств бюджетов, формирования и перераспределения средств бюджетных фондов для поддержания бюджетной сбалансированности и осуществления социально-экономических задач.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, совокупность, формы, взаимоотношения, бюджет, субъекты Федерации, местные бюджеты, учреждения, разграничение, распределение, доходы, уровни, бюджетная система, разграничения, расходные обязательства бюджетов, формирование, перераспределение, бюджетные фонды, использование, сбалансированность.

Межбюджетные отношения – это совокупность взаимоувязанных норм и правил, регулирующих однородную группу определенных общественных отношений [1]. Сущность и содержание понятия межбюджетных отношений раскрыты в определении, указанном в Бюджетном кодексе РФ, где межбюджетные отношения представлены как «взаимоотношения публично-правовых образований по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации, формирования и осуществления бюджетного процесса».

Отсюда следует, что публично-правовые образования вступают в конкретные отношения по вопросам регулирования бюджетного процесса и бюджетных отношений [6]. Следовательно, можно сделать вывод, что субъектами межбюджетных отношений являются публично-правовые образования, а объектом – организация и осуществление бюджетного процесса, регулирование бюджетных отношений.

Межбюджетные отношения являются основой не только во взаимоотношениях государства с субъектами Федерации, но также и между субъектами Федерации и входящими в них муниципальными образованиями. В Бюджетном Кодексе РФ в течение более чем пяти лет с момента его принятия существовало определение межбюджетных отношений как отношений между органами власти РФ, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления [2, ст. 129]. По мнению автора, данное определение следует признать не совсем точным, так как поскольку все отношения между органами власти в любой сфере деятельности можно назвать в данном случае межбюджетными.

В научной литературе, нормативно-правовых актах и методических указаниях имеется множество понятий и определений межбюджетных отношений, которые дополняют и уточняют выше приведенное определение в БК РФ, но отличаются опреде-

* © Подборнова Е.С., 2016

Подборнова Екатерина Сергеевна (ninagurjanva@rambler.ru), кафедра экономики инноваций, Самарский университет, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

ленными вопросами, включаемыми в бюджетные отношения, формирующимися между органами власти различных уровней в бюджетной деятельности (таблица 1.).

Таблица 1

Подходы к определению межбюджетных отношений

№пп	Автор	Содержание
1.	Бабич А.М.	Межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти различных уровней и органами местного самоуправления по вопросам бюджетного устройства, реализации принципов бюджетного федерализма, распределения и перераспределения расходов и доходов между различными бюджетами [72, с. 72]. В данном определении компетенции органов государственного управления и местного самоуправления ограничивается и не соответствует законодательству установленным (ст. 7-9 БК РФ), а также их практическим полномочиям.
2.	Павлова Л.Н.	Понимают «совокупность отношений между органами государственной власти РФ, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления по вопросам закрепления и разграничения бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей, ответственности в части составления, утверждения и исполнения бюджетов» [46, с. 147].
4.	Колесов А.С.	Определение межбюджетных отношений должно включать: отношения между органами власти одного уровня; отношения между государственными и местными органами власти, минуя органы власти субъектов РФ; а также допускать возможности оказания помощи из нижестоящего уровня бюджета вышестоящему. Колесов А.С. определяет, что, во-первых, межбюджетные отношения – это часть более обширного процесса, которой выступает бюджетная политика; во-вторых, межбюджетные отношения – это государствообразующие и бюджетообразующие отношения [97, с. 3]. В определении отражены как вертикальные взаимоотношения между государством, субъектом Федерации и органами местной власти, так и горизонтальные – между одним уровнем органов власти.
5.	Бежаев О.Г.	Бежаев О.Г. дает более широкое определение межбюджетным отношениям, он понимает под ними экономико-правовые отношения, которые возникают между всеми органами власти в бюджетном процессе по вопросам разграничения на срочной или долговременной основе доходов, расходных полномочий, поступающих в бюджетную систему, определения норм и нормативов по вопросам закрепления федеральных и региональных налогов, перераспределения бюджетных средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие по вопросам бюджетного регулирования.

Анализируя таблицу 1 по трактовкам межбюджетных отношений можно отметить, что в трактовке Бабич А.М. и Павлова Л.Н. основной акцент делается на четком распределении расходных и доходных полномочий и их закреплении за конкретным уровнем власти. Также большое внимание уделяется ответственности органов власти за формирование и организацию всего бюджетного процесса. По мнению автора, данный факт является одним из основных условий организации эффективной системы межбюджетных отношений.

По мнению автора, точки зрения исследования предмета, в данном правовом определении межбюджетных отношений имеется исчерпывающий состав признаков, которые характеризуют это понятие. Однако, цель данных взаимоотношений по-прежнему не была указана. Поэтому автор, в своем исследовании, определяет ее как: «Выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности и оказание гражданам страны услуг, которые гарантируются государством на законодательно закреплённом минимально допустимом уровне на территории РФ». Это определение, формирующее цель

организации межбюджетных отношений в полной мере соответствует принципу выравнивания всех уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, а также муниципальных образований, официально закрепленному в статье 129 БК РФ.

Однако, в ФЗ-120 данная статья (как и вся 16-я глава БК РФ) изложена в новой редакции. В ней нет упоминания о минимальной бюджетной обеспеченности, определение которого изъято и из 6-й статьи рассматриваемого документа. Речь идет только о расчетной бюджетной обеспеченности, которая определяется на базе прогнозируемого налогового потенциала, а также дотаций из ФФФП и размера стоимости бюджетных услуг, рассчитываемых на одного человека [2].

Межбюджетные отношения, согласно ФЗ-120 не имеют собственных особенных принципов, которые ранее определялись 129 статьей БК РФ. В настоящее время они основываются на общих принципах бюджетной системы. Состав данных принципов которых дополнен принципом равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, а содержание первых трех принципов интегрировано в один, с учетом однообразного подхода к регулированию системы бюджетных правоотношений. Структура межбюджетных отношений представлена на рис.1.

Основополагающим фактором формирования бюджетов всех уровней является их самостоятельность, которая выражается в наличии собственных источников доходов и самостоятельного права определять расходование средств [3]. На практике, бюджетам более низких уровней бюджетной системы не всегда хватает средств для реализации поставленных задач. В этом случае вышестоящие бюджеты имеют возможность направлять дополнительные средства (из источников доходов) нуждающимся нижестоящим бюджетам, что позволяет более эффективно использовать финансовые ресурсы всего государства [2]. Основой механизма бюджетного регулирования, с помощью которого органы государственной власти и местного самоуправления выполняют свои полномочия, является правовое закрепление финансовых потоков по всем уровням бюджетной системы и организация экономических отношений, возникающих в связи с этими положениями.



Рис. 1. Структура межбюджетных отношений.

Регулирование или управление бюджетными отношениями предполагает их формирование, упорядочение и развитие в процессе функционирования (формирования и исполнения) бюджетов [4]. По смыслу БК РФ необходимость данного регулирования обуславливается федеративным устройством России. В связи с тем, что межбюджетные отношения обеспечивают формирование и территориальное перераспределение финансовых ресурсов, а также оказывают непосредственное воздействие на социально-экономическое развитие регионов и государства в целом, то правовое и нормативное регулирование межбюджетных отношений, по своей сути, реализует конституционные права граждан [5].

Кроме этого, необходимость регулирования межбюджетных отношений возникает в том случае, когда у органов власти нижестоящего уровня управления, при формировании бюджетов, по объективным причинам, недостаточно средств от собственных доходных источников, которые закреплены на постоянной основе, полностью или частично, для обеспечения собственных минимально необходимых расходов согласно возложенных на них функций и полномочий.

Основную роль играет Министерство финансов России в регулировании межбюджетных отношений. В его структуре находится Департамент межбюджетных отношений, который обеспечивает проведение единой финансовой (бюджетной) политики во взаимоотношениях Министерства с субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Формами межбюджетного перераспределения являются межбюджетные трансферты и межбюджетные кредиты.

Трансферты – это средства, которые предоставляются одним бюджетом бюджетной системы РФ другим бюджетам, предоставляемые в форме субсидий, дотаций, субвенций [7]. Бюджетные кредиты – это форма выделения средств для покрытия временных кассовых разрывов бюджета. Формы оказания финансовой помощи представлены на рис. 2.

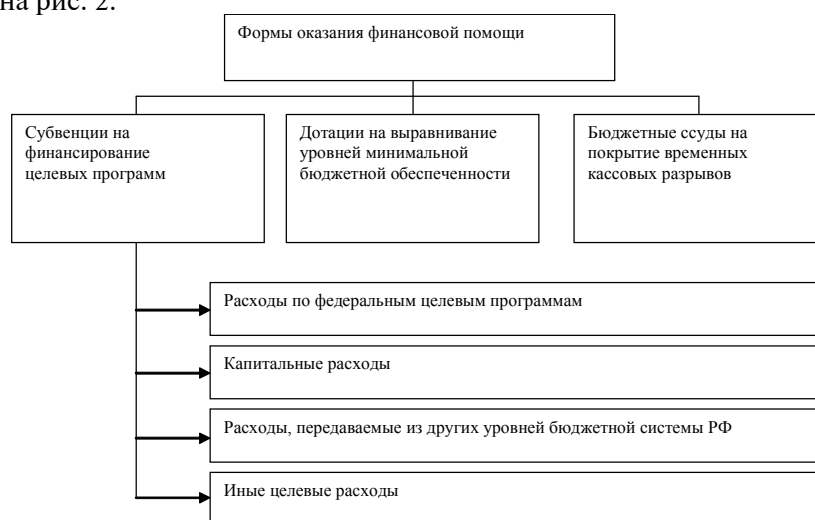


Рис. 2. Формы оказания финансовой помощи

Разграничение расходных обязательств – это основа формирования расходов бюджетов всей бюджетной системы РФ. Расходные обязательства – это определяемые законом, а также иными нормативно-правовыми актами, соглашениями или договорами обязательности публично-правового характера, обязанность от его имени бюджетного учреждения (из бюджета) предоставить юридическому или физическому лицу,

иному организационно-правовому образованию (субъекту международного права) средства из соответствующего бюджета [8, 9].

Для федеративного государства все доходы по уровням бюджетов бюджетной системы подразделяются на три части: федеральные, доходы бюджетов федеративных единиц (бюджеты субъектов РФ, региональные) и местные [10]. В своих трудах Г.Б. Поляк отмечает, что в ходе формирования и развития бюджетной системы РФ использовались две модели распределения доходов между звеньями бюджетов бюджетной системы: горизонтальная и веерная.

Горизонтальная модель заключается в том, что за каждым бюджетом закрепляются свои налоги и сборы; финансовая помощь других уровней бюджетов затруднена; размером бюджетных доходов определяется размер расходов [11].

Веерная – вместе с закреплением собственных налогов применяется механизм отчислений определенных средств в территориальные бюджеты от федерального в части закрепленных и регулирующих доходов.

В нашей стране с 1931 года действует веерная модель распределения доходов между звеньями бюджетной системы [12]. В настоящее время она представлена во всех взаимоотношениях бюджетов РФ.

Далее необходимо отметить, что важной частью всех межбюджетных отношений является перераспределительный характер их формирования [13]. Наличие разного уровня обеспеченности органов власти собственными средствами, различными финансовыми и экономическими возможностями территорий в целом – все эти положения определяют необходимость наличия перераспределительных процессов между бюджетами бюджетной системы.

Перераспределение средств между бюджетами – это ежегодное выделение и передача средств из одного бюджета в другой для выравнивания его бюджетной обеспеченности, для организации финансового обеспечения в части передачи государственных функций и полномочий, покрытия [14].

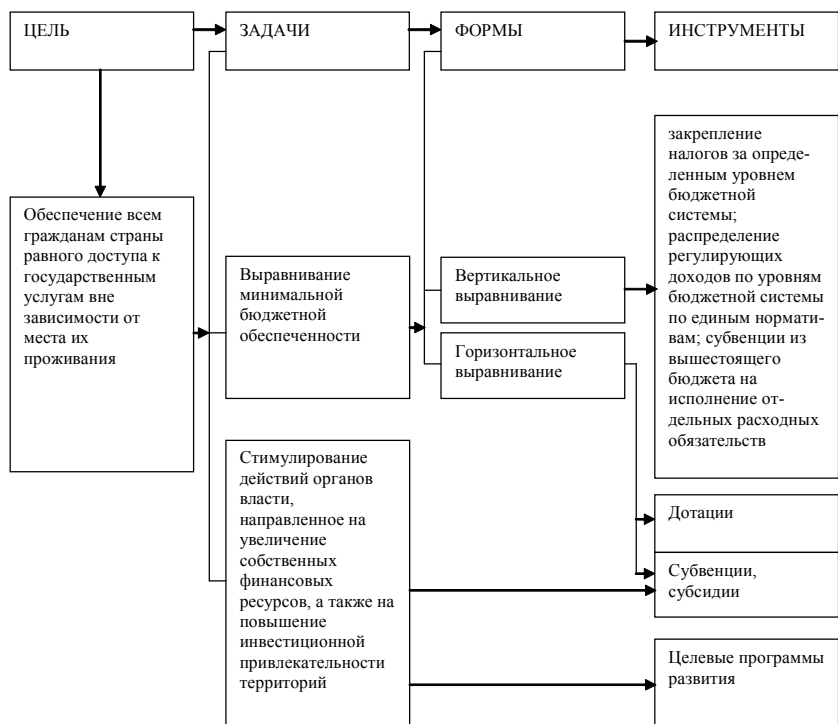


Рис 3. Механизм бюджетного регулирования.

Представленные цели политики в межбюджетной сфере на субфедеральном уровне, определенные Минфином России, можно назвать задачами [16]. Главная цель же бюджетного регулирования заключается в обеспечении всем гражданам государства приблизительно равного уровня предоставления государственных услуг, вне зависимости от территории их проживания при сохранении определенного уровня заинтересованности органов местного самоуправления в своем самообеспечении [15]. Механизм бюджетного регулирования представлен на рисунке 2.

В качестве вывода можно сказать, что межбюджетные отношения являются основой бюджетного законодательства РФ, а так же условием формирования и исполнения бюджетов всех уровней [17].

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием от 12 декабря 1993 года.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 145-ФЗ от 17 июля 1998 г. М.: Ось-89, 2001. 192 с.
3. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Постановление Правительства Российской Федерации № 862 от 30 июля 1998 г. // Российская газета. 1998. № 151. С. 4–5.
4. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области: Закон Самарской области от 18 ноября 2000 года N 723/212-ОЗ // Самара. 2000. № 235. С. 2–6.
5. Артемьева С.С. Реформирование межбюджетных отношений в регионе // Финансы. 2012. № 3. С. 19–21.
6. Бабич, А.М., Павлова Л.Н. Государственные муниципальные финансы. М.: Финансы, 1999.
7. Винницкий Д.В. Совершенствование системы правового регулирования межбюджетных отношений // Финансы. 2012. № 3. С. 76.
8. Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2012. 128 с.
9. Гоман И.В., Курносова Е.А., Тюкавкин Н.М. Экономическая теория 3: макроэкономика. Самара, 2015.
10. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: учебное пособие. М., 1997. 248 с.
11. Игудин А.Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы. 2003. № 5. С. 8.
12. Колесов А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования // Финансы. 2012. № 2. С. 3–6.
13. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Эдиториал УРСС, 2012. 368 с.
14. Пансков В.Г. Межбюджетное распределение налоговых доходов // Финансы. 2002. №8. С. 21–24.
15. Подборнова Е.С., Тюкавкин Н.М. Развитие методических подходов оценки конкурентоспособности // Общественные науки. 2011. № 6. С. 386–393.
16. Тюкавкин Н.М. Информатизация экономики и информационное общество // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 10 (101). С. 139–146.
17. Тюкавкин Н.М. Концепция формирования стратегии устойчивого развития // Основы экономики, управления и права. 2013. № 2 (8). С. 93–97.

References

1. The Constitution of the Russian Federation: Adopted by popular vote 12 December 1993.
2. Budget code of the Russian Federation: Federal law No. 145-FZ of 17 July 1998. Moscow: OS-89. 2001. 192 p.
3. The concept of reforming of interbudgetary relations in the Russian Federation in 1999–2001: the government of the Russian Federation No. 862 of July 30 1998 // The Russian newspaper. 1998. No. 151. P. 4–5.

4. On the budgetary device and budgetary process in the Samara region: Samara region Law of November 18, 2000 N 723/212-OZ // Samara. 2000. No. 235. P. 2–6.
5. Artemiev S.S., the Reform of intergovernmental fiscal relations in the region // Finance. 2012. No. 3. P. 19–21.
6. Babich A.M., Pavlova L.N. The state of municipal finances. M.: Finance, 1999.
7. Vinnitsky D.V. improving the system of legal regulation of inter-budgetary relations // finances. 2012. No. 3. P. 76
8. Galician S.V. Theory and practice of fiscal federalism. Moscow: Exam, 2012. 128 p.
9. Goman I.V., Kurnosov E.A., Tyukavkin N.M. Economic theory 3: macroeconomics. Samara, 2015.
10. Dadashev A.W., Chernik, D. G. Financial system of Russia: textbook. M., 1997. 248 p.
11. Igudin A. G. Some problems of inter-budgetary relations// finances. 2003. No. 5. S. 8.
12. Kolesov, A. S. Intergovernmental relations: the essence and ways of improvement // Finance. 2012. No. 2. P. 3–6.
13. Leksin V.N., Shvetsov A. N. The state and the regions. Theory and practice of state regulation territorial development. M.: editorial URSS, 2012. 368 p.
14. Panskov V.G. Intergovernmental distribution of tax revenues // Finance. 2002. No. 8. P. 21–24.
15. Podbornoe E.S., Tyukavkin N.M.the Development of methodical approaches of an estimation of competitiveness // Social Sciences. 2011. No. 6. P. 386–393.
16. Tyukavkin N.M. The digitalization of the economy and the information society /N. M.Tyukavkin // Vestnik of Samara state University. 2013. № 10 (101). S. 139–146.
17. Tyukavkin N.M. The concept of forming the sustainable development strategy // Basics of economy, management and law. 2013. No. 2 (8). P. 93–97.

*E.S. Podbornova**

MEZHBYUDZHETNYE OTNOSHENIYA IN RUSSIA

The article reveals the inter-budgetary relations in the form of the totality of all forms of relations between the federal budget, the budgets of RF subjects, local budgets and budgetary institutions for income differentiation and distribution issues between the budgets of different levels of the budget system, division of expenditure obligations of budgets, formation and reallocations of budget funds for the purpose of using them to maintain a certain balance in the budget and the implementation of socio-economic problems.

Key words: inter-budget relations, aggregate, form relationships, budget, members of the Federation, local governments, institutions, differentiation, distribution, income levels, budgetary system, delineation, account budget commitment, the formation of redistribution, budgetary funds usage, balance.

* *Podbornova Ekaterina Sergeevna* (ninagurjanva@rambler.ru), Department of Economics of Innovations, Samara University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.