

## ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ

В статье отражено, что в силу отсутствия единых норм закрепления доходных поступлений и расходных правомочий, для каждого административно-территориального устройства в РФ были разработаны индивидуальные критерии распределения налоговых и иных доходов, за счет которых должны были финансироваться заранее определенные расходы. Выравнивание бюджетов производится за счет выделения из вышестоящего бюджета дотаций на финансирование определенных расходов. Такая бюджетная система могла существовать только в условиях использования централизованного планирования.

**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.

Бюджетный федерализм РФ прошел сложный путь своего становления, для которого типичны, с одной стороны, борьба регионов с бюджетным наследием прошлого тоталитарного государства, а с другой было стремление сохранить страну как единое целое, не допустить превышения местных интересов над национальными [1]. Эти процессы осложнялись ускорившейся разбалансированностью бюджетной системы как по горизонтали (то есть на одном уровне) так и по вертикали (то есть на разных бюджетных уровнях).

С принятием новой Конституции РФ в 1993 году происходит формирование новой модели межбюджетных отношений, основанной на разграничении полномочий и предметов ведения между центром и его субъектами. Конституцией РФ были провозглашены три уровня компетенций: исключительные компетенции для Федерации и ее субъектов, а также предметы совместного ведения.

Автор предлагает анализ эволюции межбюджетных отношений в РФ, выделяя этапы их становления и развития:

I. Первый этап (1991-1993 годы) – это этап формирования основ федерализма в РФ, который начался с принятия закона РФ от 27.12.1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», где было регламентировано закрепление налоговых доходов по уровням

бюджетной системы. 31 марта 1992 года был подписан Федеративный договор между центром и его субъектами, а в 1993 году принята Конституция РФ, закрепляющая основные положения бюджетного устройства.

В межбюджетном взаимодействии характерной чертой являлось то, что доходные источники бюджетов формировались за счет жестко закрепленных налогов за конкретными уровнями бюджетной системы, а также использования регулирующих налогов с ежегодно определяемыми нормативами отчислений в бюджеты различных.

II. Второй этап (1994-1998 годы), характеризуется как этап «легитимной» децентрализации бюджетных полномочий. Легитимность межбюджетных отношений была дополнена подписанием двухсторонних договоров между Федерацией и рядом ее субъектов, согласно которым регионы получили бюджетный суверенитет по целому ряду расходных полномочий: самостоятельная организация внешнеэкономической деятельности и прочее. В этот период также происходили основные изменения в системе отношений между центром и регионами в бюджетной сфере, определился переход к унификации бюджетных взаимоотношений:

– в 1994 году в РФ были введены «Единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации»;

\* © Попова М.С., 2016

Попова Марина Сергеевна (kafecon@mail.ru), кафедра экономики инноваций, Самарский университет, 443086, Российская Федерация, Самара, Московское шоссе, 34.

– был сформирован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого формировались и распределялись на основе расчетных формул;

– были значительно расширены налоговые полномочия регионального и местного уровней власти.

В целях стабилизации межбюджетных отношений в 1998 году была принята «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.».

III. Третий этап (1998 – 2000 годы) – характеризуется как новый «виток» развития нормативного и организационно-правового обеспечения межбюджетных отношений:

– Постановлением Правительства РФ от 30.07. 1998 года за № 862 была принята «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.» (законодательно введена в действие 31 июля 1998 года за № 145 ФЗ);

– принят Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Процесс реформ межбюджетных отношений в этот период затронул региональный уровень. Главное внимание было уделено формированию различных моделей организации органов управления бюджетными средствами на региональном уровне (таблица 2.1).

IV. Четвертый этап (2001 до 2005 гг.) – это этап усиление централизации. Постановлением Правительства РФ от 15.08. 2001 года за № 584 введена в действие «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (далее по тексту Программа), которая унифицировала систему формирования расходных и доходных полномочий, а также межрегионального выравнивания на уровне субъектов Федерации. В рамках определено введение в действие:

– Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ), который действует с 2001 с целью стимулирования и поддержки и бюджетных реформ при помощи субвенций (субсидий) на определенные виды расходов, определяемых на конкурсной основе.

– в 2001 году создана новая форма финансовой помощи: «Фонд компенсаций» (ФК), цель которого финансирование социальных льгот и пособий, производимая на базе формализованной оценки численности лиц, которые имеют право на социальную помощь;

– в 2003-2004 годах введен в действие «Фонд софинансирования социальных расходов» (ФССР), целью которого является поддержка реформ в социальной сфере и стимулирование приоритетных расходов. Условием выделения средств фонда является уровень расходов не ниже нормативных и выполнение положений программ реформ.

В этот же период на региональном уровне внедряют систему заимствований [3].

V. Пятый этап (с 2005 года). На данном этапе в межбюджетных отношениях акценты, в условиях реформ местного самоуправления, переносятся снова на местный уровень, в связи с тем, что:

– передаются расходные полномочия по финансовому обеспечению местных бюджетных учреждений с вышестоящих бюджетных уровней на местный;

– передаются расходные полномочия по финансовому обеспечению управленческих функций регионального уровня; -

– передаются расходные полномочия по финансовому обеспечению органов внутренних дел;

– передаются расходные полномочия по осуществлению контроля за экологией.

Проблема формирования соответствия расходов и доходных поступлений по всем уровням бюджетной системы выполняется за счет бюджетного регулирования, которое по отношению к местным бюджетам выполняется через инструменты бюджетного выравнивания. Для выполнения данных целей в составе бюджета субъекта Федерации, в соответствии с 126–ФЗ от 25.09.97 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» создается фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО), главное предназначение которого – это выравнивание обеспеченности бюджетов различных уровней [4]. Здесь нужно заметить, что большая часть муниципальных образований в межбюджетном регулировании за счет налогового перераспределения не участвует. Но, несмотря на то, что данные муниципалитеты получают максимальные отчисления по налогам и сборам, бюджеты у них все равно являются дефицитными. Поэтому для них наиболее актуальным является вопрос перераспределения средств через ФФПМО.

Таблица 1

**Модели организации органов управления бюджетными средствами  
на региональном уровне [2].**

Модели	Содержание
Модель для крупных городов и районов	Модель характеризуется одноуровневой структурой государственной власти субъекта РФ и одноуровневой структурой муниципальных органов власти (для крупных городов и районов). Формирование муниципалитетов происходит на базе крупных городов и районов в соответствии с административно-территориальным устройством. Они имеют бюджетные права в рамках, которые определены федеральным законодательством. Финансовые взаимоотношения муниципалитетов с органами власти субъектов Федерации определяются последними. На уровнях ниже районного в этой модели формируются исполнительные органы субмуниципального значения с бюджетными средствами, которые организуют свою деятельность на основе смет
Модель поселенческого принципа высшего звена управления	Модель строится на основе двухуровневой структуры государственной власти субъекта Федерации и одноуровневой структуры муниципальной власти, которые обладают бюджетными правами. Муниципальные образования в модели формируются на базе городов, сельских округов, поселков по поселенческому принципу. В функции региональной власти входит содержание инфраструктуры, обслуживающей население данной территории, а также организация финансовых отношений с муниципалитетами, которые расположены на ее территории
Модель поселенческого принципа низового звена управления	Модель представлена двухуровневой структурой власти субъекта Федерации и одноуровневой структурой муниципалитетов, лишенных бюджетных прав (нарушение федерального законодательства). Модель аналогична предыдущей, за исключением: муниципальные образования сформированы по поселенческому принципу на уровне управления ниже районного и лишены бюджетных прав. Местные налоги определяются территориальными органами региональной администрации, не имеют выборного представительного органа власти. Их бюджеты включены в бюджет субъекта Федерации как сметы расходов

Все многообразие имеющихся методик, используемых в различных субъектах РФ можно сгруппировать по двум направлениям, которые учитывают [5]:

- методы формирования фонда;
- методы применения фонда.

Главное направление формирования фонда составляет федеральная методика выделения трансфертов из ФФПР. По аналогии с данной методикой ряд субъектов Федерации формируют ФФПМО на базе ежегодно утверждаемых нормативов отчислений от доходов бюджета субъекта РФ. Более 45 субъектов РФ используют нормативно-долевою методику выделения трансфертов для бюджетов муниципалитетов в

различных ее интерпретациях, учитывающих территориальные особенности. К ним относятся республики: Адыгея, Бурятия, Северная Осетия, Марий Эл, Кабардино-Балкария, Мордовия, Чувашия, Тыва и др. Субъекты РФ, которые не применяли данный метод: Республика Коми, Пермская, Новосибирская, Кировская, Московская, Калининградская области и др.

Разнообразие методов регулирования межбюджетных отношений в субъекте РФ по способам формирования ФФПМО можно объединить в три варианта [7]:

1. Относятся субъекты РФ, где единственным источником формирования фонда являются трансферты, которые поступают из ФФПР: Ады-

гея, Тыва, Бурятия, Ивановская, Сахалинская области. Муниципальные образования находятся в зависимости не только от субъектов РФ, но и от используемой во взаимоотношениях между центром и ее субъектами методов формирования и выделения трансфертов регионам.

2. Второй вариант предлагает применять отдельные виды регулирующих налогов как источников формирования ФФПМО. В качестве примера можно отметить, что данный фонд в Архангельской области был образован в 1998 году за счет 24,5 % налогов, поступивших в региональный бюджет НДС, налога на имущество предприятий и налога на прибыль.

3. Относятся регионы, где формирование ФФПМО осуществляется аналогично федеральному уровню: фонд формируется по нормативу отчислений от доходов, которые поступают в бюджет региона с учетом трансферта из ФФПР за минусом целевых поступлений в бюджет, утверждаемому ежегодно.

Формирование межбюджетных отношений в субъектах Федерации по методикам применения фонда можно разделить на шесть групп (таблица 2). Каждый субъект Федерации имеет собственную специфику, свои достоинства и недостатки. Но, несмотря на все различия выделяют два главных направления или методики нормативного формирования бюджетов [10]:

1) «От потребностей» или нормативно-плановый (его применяют Свердловская, Пермская, Иркутская, области и др.). Применяя данный метод формирования бюджетов, субъекты РФ формируют натуральные нормы, на базе которых устанавливаются социальные стандарты, определенные финансовые нормативы, практически по каждому из типов бюджетных расходов и по всем разделам их функциональной классификации.

2) «От возможностей» или нормативно-распределительный (применяется в Ленинградской области и др.).

Данный метод непосредственно ориентируется на доходные источники бюджета. Исходя из потенциала бюджетной системы на планируемый финансовый год и аналитических работ об исполнении данных бюджетов в

базовом периоде (применяется 3-летний период) определяют среднеобластные нормативы минимальной обеспеченности бюджетов на одного человека области в социальной сфере [11].

На основании этих данных по всем группам оценочных показателей и по каждой отрасли рассчитывают корректирующие коэффициенты для каждого муниципалитета, с учетом их особенностей.

Однако есть и недостатки в данной методике: большинство областей, сформировавших минимальные социальные нормативы, в настоящее время их не применяют на практике при формировании бюджетов, так как доходная база субъектов РФ и муниципальных образований не обеспечивает использование данных нормативов в полном объеме [12].

В качестве выводов следует отметить, что до сих пор нерешенными остаются проблемы, которые характеризуют состояние межбюджетных отношений в РФ в настоящее время.

1. Не реализованы цели по выравниванию территориальных условий на практике и усилились региональные различия, сопровождаемые неравномерным спадом развития субъектов РФ [6].

2. Результаты исследования развития межбюджетных отношений в РФ позволяют выявить: несовершенство механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов, которое усугубляется, несмотря на проведение на федеральном уровне законодательных мероприятий, из-за отсутствия системы государственных минимальных социальных стандартов, адаптированных к регионам.

3. Специфика России (масштабность территории, тип экономической системы, количество субъектов РФ (регионов), факторы региональных различий) предъявляет к механизмам формирования моделей межбюджетных отношений, которые разработаны в мировой науке и апробированы на практике в развитых странах, свои требования при формировании межбюджетных отношений [8].

4. Главный залог стабильного и успешного развития государства – это мощное первичное звено финансовой системы государства, т. е. финансы субъектов хозяйствования.

Таблица 2

**Формирование межбюджетных отношений в субъектах Федерации  
по методикам использования ФФМО [9].**

№	Группы	Содержание
1.	I группа	В данной группе распределение ФФМО осуществляется по двум направлениям, обеспечивающим стимулирование развития территорий и выравнивание бюджетной обеспеченности (Ленинградская и Саратовская области). В Саратовской области первая часть – 85 % средств из фонда направляется в качестве дотаций на покрытие разности между доходами и расходами бюджета и на выравнивание бюджетной обеспеченности, а вторая часть фонда (15 %) направляется для стимулирование деятельности по повышению качества исполнения бюджетов, повышению собственных доходов и формированию условий оздоровления финансовой системы региона. Среднеобластные нормативы на муниципальном уровне дифференцируются исходя из фактических отклонений подушевых социальных услуг и структуры проживающего населения на конкретной территории
2.	II группа	К данной группе относятся субъекты Федерации, где определение долей муниципалитетов производится в 2 этапа: на первом подушевые бюджетных доходов доводятся до среднедушевого уровня по субъекту Федерации в тех местных бюджетах, где они ниже среднего уровня. После чего, на втором этапе, если этого недостаточно, для покрытия расходов производится увеличение недостающей суммы
3.	III группа	К третьей группе относятся регионы, в которых в распределении ФФМО находится выравнивание дефицитов муниципалитетов. К ней относится Архангельская, Рязанская, Еврейская автономная области. Например, в Рязанской области доли муниципальных образований в ФФМО на 1998-1999 годы формировались в 2 этапа. На первом выделялись трансферты районам и городам, где расчетный дефицит был больше 50 % (для доведения его до 50 %) от уровня расходов. На втором проходило распределение остатков фонда пропорционально дефицитам местных бюджетов
4.	IV группа	К данной группе относятся регионы, использовавшие методику, по которой при выделении финансовой помощи бюджетам муниципалитетов учитывалась их обеспеченность услугами ЖКХ, здравоохранения и т.д. Положительным фактом данной методики явилось то, что субъекты РФ начали вводить в обиход методику социальных стандартов и на ее базе формировать и исполнять бюджет
5.	V группа	К данной группе относятся регионы, применявшие метод распределения ФФМО, аналогично использовавшемуся уровне Федерации, на основе индекса бюджетных расходов (ИБР). Смысл его в следующем: сопоставимые душевые бюджетные доходы через ИБР доводились до максимально возможного своего уровня при заданном объеме фонда. Данный метод функционировал в Вологодской, Костромской, Омской, Пензенской, Саратовской, Ростовской, областях и др. регионах. В Костромской и Саратовской и областях ИБР определяли как частное от деления душевых бюджетных расходов по определенной группе муниципалитетов на среднедушевые бюджетные расходы в целом по региону
6.	VI-я группа	К данной группе относятся регионы, которые использовали для определения долей муниципалитетов в фонде нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, различные поправочные коэффициенты и др. Так, в Курганской области и в Хабаровском крае применялся показатель прироста: отчетные данные по расходам корректировались на коэффициент прогнозирования роста доходов. Методику коэффициентов применяла и Сахалинская область, где прогнозировались расходы консолидированного бюджета региона согласно пропорций расходов. Затем распределение расходов между муниципалитетами производилось пропорционально укрупненным показателям с учетом поправок, в зависимости от группировки территорий

**Библиографический список**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 145-ФЗ от 17 июля 1998 г. М.: Ось-89. 2001. 192 с.
2. 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.
3. Артемьева С.С. Реформирование межбюджетных отношений в регионе // Финансы. 2012. № 3. С. 19-21.
4. Винницкий Д.В. Совершенствование системы правового регулирования межбюджетных отношений // Финансы. 2012. № 3. С. 76
5. Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма . М.: Экзамен, 2012. 128 с.
6. Гоман И.В., Курносова Е.А., Тюкавкин Н.М. Экономическая теория 3: макроэкономика // Самара, 2015.
7. Игудин А.Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы. 2003. № 5. С. 8.
8. Колесов А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования // Финансы. 2012. № 2. С. 3–6.
9. Пансков В.Г. Межбюджетное распределение налоговых доходов // Финансы. 2002. № 8. С. 21-24.
10. Подборнова Е.С., Тюкавкин Н.М. Развитие методических подходов оценки конкурентоспособности // Общественные науки. 2011. № 6. С. 386-393
11. Тюкавкин Н.М. Информатизация экономики и информационное общество // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 10 (101). С. 139-146.
12. Тюкавкин Н.М. Концепция формирования стратегии устойчивого развития // Основы экономики, управления и права. 2013. № 2 (8). С. 93-97.

**References**

1. Budget code of the Russian Federation: Federal law № 145-FZ of 17 July 1998, Moscow: OS-89. 2001. 192 p.
2. The concept of reforming of interbudgetary relations in the Russian Federation in 1999–2001: the government of the Russian Federation № 862 of July 30, 1998 // the Russian newspaper. 1998. №. 151. P. 4–5.
3. Artemieva S.S. The Reform of intergovernmental fiscal relations in the region // Finance. 2012. № 3. P. 19-21.
4. Vinnitsky D.V. improving the system of legal regulation of inter-budgetary relations // finances. 2012. № 3. P. 76
5. Galickaya S.V. Theory and practice of fiscal federalism . Moscow: Exam, 2012. 128 p.
6. Goman I.V., Kurnosova E.A., Tyukavkin N.M. Economic theory 3: macroeconomics. Samara, 2015.
7. Igudin A.G. Some problems of inter-budgetary relations // Finances. 2003. № 5. P. 8.
8. Kolesov A. S. Intergovernmental relations: the essence and ways of improvement // Finance. 2012. № 2. P. 3–6.
9. Panskov V.G. Intergovernmental distribution of tax revenues // Finance. 2002. № 8. P. 21-24.
10. Podbornova E.S., Tyukavkin N.M. The Development of methodical approaches of an estimation of competitiveness.//Social Sciences. 2011. № 6. P. 386-393
11. Tyukavkin N.M. The digitalization of the economy and the information society // Vestnik of Samara state University. 2013. № 10 (101). P. 139-146.
12. Tyukavkin N.M. The concept of forming the sustainable development strategy // Basics of economy, management and law. 2013. № 2 (8). P. 93-97.

## FORMATION MODEL OF INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article reflected that due to the lack of common standards for securing profitable revenue powers and expenditure for each administrative-territorial structure of the Russian Federation in the individual criteria of tax and other revenue sharing have been developed at the expense of which were to be financed in advance certain costs. Aligning budgets made at the expense of the higher budget allocation of grants for the financing of certain expenses. This budget system could exist only in the conditions of use of central planning.

**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.

---

\* *Popova Marina Sergeevna.* (kafecon@mail.ru), Department of Economics of Innovations, Samara University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.