

УДК 336.1

DOI: 10.17223/19988648/42/12

О.А. Покунова, Н.Д. Шимширт, Н.А. Тюленева

ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье рассматривается содержание и природа возникновения системы межбюджетных отношений в РФ, акцентируется внимание на определении их роли в процессе функционирования бюджетной системы. Приводится обзор элементов финансовой помощи субъектам РФ, принципов и функций организации института таких отношений. В рамках данной статьи освещаются такие понятия, как регионы-доноры и регионы-реципиенты в рамках реализации межбюджетных отношений. Кроме того, наглядно иллюстрируется несовершенство механизма налоговых отчислений в федеральный бюджет из бюджетов субъектов РФ. В заключение ставится вопрос о необходимости модернизации межбюджетных отношений за счет политики самодостаточности налогового потенциала с целью стимулирования выравнивания различий между регионами.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетная обеспеченность, финансы, межбюджетное регулирование.

Развитие частей единого государства на протяжении многих веков происходит неравномерно. Такая характеристика применима для всех стран мира. Различное развитие внутри одного целого объясняется результатом хозяйственной деятельности человека, а также немаловажным фактором развития той или иной территории за счет объективных естественно-природных условий.

Российская Федерация является ярким примером, иллюстрирующим степень такого неравномерного развития. В России большинство субъектов РФ и, как следствие, подавляющее большинство муниципальных образований являются дотационными. Таким образом, регионы, предоставляющие помощь менее развитым субъектам, именуются донорами. Реформирование в этой области идет более 15 лет, но актуальность задач сохраняется. Организация и реализация межбюджетных отношений призваны решить эти задачи.

Наличие межбюджетных отношений определяется неодинаковым экономическим развитием конкретных территорий. Межбюджетные отношения являются важнейшим элементом бюджетного устройства России. В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ дано определение таких отношений. **Межбюджетные отношения** – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса [1].

Современная система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней в РФ строится на принципах бюджетного федерализма. Основой построения этих отношений является

сочетание общегосударственных и региональных интересов, включая интересы местных бюджетов.

Само понятие «бюджетный федерализм» сложно и многогранно. С одной стороны, это база, на которой «покоятся» межбюджетные отношения, а с другой – сам бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее четко проявляются и реализуются через систему межбюджетных отношений. Поэтому понятие «бюджетный федерализм» часто пересекается с понятиями «межбюджетные отношения», «бюджетное регулирование», «урегулирование бюджетов». Однако между указанными понятиями нельзя ставить знак равенства, поскольку бюджетный федерализм существенно шире, а межбюджетные отношения, являясь составной частью его структуры, представляют обособленный, конкретный вид бюджетных отношений [2].

Межбюджетные отношения играют важную роль в бюджетной системе любого уровня и любого государства в целом.

В Российской Федерации бюджетная система представляет собой три уровня бюджетов: федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и местных бюджетов. Каждый уровень бюджета должен осуществлять свои функции и деятельность в пределах конкретных полномочий, закрепленных в законодательстве страны. Отсутствие возможности самостоятельного финансирования расходов бюджетов на разных уровнях бюджетной системы послужило причиной появления системы межбюджетных отношений.

Бюджетная политика государства является главным звеном в определении финансовой политики. Именно она определяет условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходов бюджетов и осуществления бюджетных расходов, а также играет главную роль в организации межбюджетных отношений. Бюджетная политика оказывает влияние на размеры и пропорции аккумулируемых государством финансовых ресурсов и определяет структуру расходов бюджетов.

В соответствии с принципами бюджетного федерализма межбюджетные отношения предусматривают:

- законодательное, на постоянной основе разграничение расходных полномочий и доходных источников между бюджетами различных уровней бюджетной системы;

- распределение регулирующих доходов по нормативам, утвержденным на постоянной основе, между бюджетами разных уровней;

- перераспределение средств между бюджетами различных уровней бюджетной системы в целях достижения сбалансированности бюджетов и выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

- объединение средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и территорий одного уровня власти;

- соблюдение прав, обязанностей и ответственности органов власти и участников бюджетного процесса в ходе составления, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней [3].

Существенная роль в организации межбюджетных отношений отводится межбюджетным трансфертам, которые согласно Бюджетному кодексу РФ представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. До 2004 г. в бюджетном законодательстве и на практике в обороте был термин «финансовая помощь», или «финансовая поддержка» [3].

Сегодня 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 [1].

Трансферты позволяют контролировать финансовую систему и одновременно выступают как средство передачи доходов бюджетам на разных уровнях. Цели и механизмы предоставления трансфертов, как и способ передачи финансовых ресурсов, могут существенно различаться.

Проблемы взаимоотношений федерального центра и регионов остаются одними из наиболее острых и сложных в процессе разработки и принятия бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В число первостепенных функций института межбюджетных отношений входят выравнивание бюджетной обеспеченности территорий и обеспечение равномерного доступа к гарантированному набору государственных услуг на всей территории. Более того, посредством выделения трансфертов из вышестоящего уровня бюджетной системы осуществляется снижение социальной напряженности в регионе, стимулирование экономического роста.

Разрыв между дотационными регионами и регионами-донорами за последний год усилился. Список получателей бюджетной помощи остается без особых изменений. В 2014 г. произошло последнее его изменение, которое было связано с присоединением новых субъектов – Республики Крым и Севастополя. В стране больше десяти регионов, половина и больше бюджетов которых формируется за счет финансовой помощи из центра.

Из данных табл. 1 видно, что по итогам 2016 г. республики Ингушетия (85,2%), Чечня (77,9%) и Тыва (72,4%) занимают лидирующие позиции по предоставленной помощи центра.

Как представлено в табл. 2, по итогам 2016 г. 29 субъектов РФ имеют профицит в своих консолидированных бюджетах. Общая сумма профицита составляет 189 млрд руб. Более того, больший процент этого профицита приходится на консолидированный бюджет г. Москвы – 61,2% (115,6 млрд руб.). Далее идут Республика Башкортостан – 5,3%, Московская область – 4,2%. На эти три региона в общей сложности приходится более 70% суммарного профицита бюджетов регионов страны.

Таблица 1. Дотационные субъекты РФ (данные за 2016 г.)

№	Субъект РФ	Доля из федерального бюджета, %*
1	Республика Ингушетия	85,2
2	Чеченская Республика	77,9
3	Республика Тыва	72,4
4	Республика Алтай	69,6
5	Республика Крым	68,3
6	Республика Дагестан	64,3
7	Камчатский край	61,2
8	Карачаево-Черкесская Республика	59,6
9	г. Севастополь	56,6
10	Республика Калмыкия	53,5
11	Калининградская область	51,2

* Доля безвозмездных перечислений из федерального бюджета в общих доходах консолидированного бюджета субъекта Федерации, приведены все субъекты с долей > 50%. *Источник:* Деловой портал «Профиль» [4].

Таблица 2. Субъекты РФ с максимальным объемом профицита и максимальным объемом дефицита консолидированных бюджетов регионов РФ по итогам 2016 г.

Субъекты РФ с наибольшим профицитом	Объем, млрд руб.	% к итогу	% к доходам	Субъекты РФ с наибольшим дефицитом	Объем, млрд руб.	% к итогу	% к доходам
г. Москва	115,6	61,2	6,2	г. Санкт-Петербург	19,3	9,6	4,0
Республика Башкортостан	10,1	5,3	5,2	Красноярский край	15,2	7,5	6,8
Московская область	8,0	4,2	1,5	Республика Крым	14,6	7,2	12,5
Алтайский край	5,2	2,7	58,2	ХМАО – Югра	9,1	4,5	3,7
Вологодская область	4,7	2,5	7,0	Удмуртская Республика	7,9	3,9	10,8
Приморский край	4,6	2,5	4,1	Республика Саха (Якутия)	7,5	3,7	3,8
Ростовская область	4,5	2,4	2,4	Республика Хакасия	7,2	3,6	27,1
Тюменская область	4,5	2,4	3,1	Волгоградская область	6,6	3,3	6,5
Амурская область	3,5	1,9	6,1	Республика Коми	6,3	3,1	8,7
Тверская область	3,5	1,8	5,4	Кемеровская область	5,8	2,9	4,3
Остальные субъекты с профицитом	24,8	13,1	-	Остальные субъекты с дефицитом	102,0	50,6	-
ВСЕГО	189,0	100,0	1,9	ВСЕГО	201,6	100,0	2,0

Источник: Федеральное казначейство, расчеты представлены ИКСИ [5].

Напротив, в 2016 г. дефицит консолидированного бюджета сложился в 57 субъектах России и составил в общей сумме 201,6 млрд руб. Почти чет-

верть этого суммарного дефицита приходится на три региона (г. Санкт-Петербург, Красноярский край, Республика Крым). Для всех остальных регионов средний размер дефицита бюджета составляет 2,8 млрд руб. [5].

Отметим, что в субъектах Северо-Кавказского федерального округа за 2016 г. не наблюдался дефицит бюджетов. Такая ситуация, очевидно, связана с тем, что по размерам поступлений из центра этот регион является одним из главных реципиентов. Также стоит отметить, что с 2014 г. к СКФО по получению финансовой помощи присоединилась Республика Крым вместе с Севастополем [4].

Однако для более целостного понимания данного вопроса необходимо выяснить источники финансовой помощи из центра, какие регионы РФ являются главными налогоплательщиками в федеральный бюджет.

За 9 месяцев 2017 г. четыре региона перевели в совокупности больше половины всех перечисленных налогов в федеральный бюджет РФ (53,4%), такие регионы, как Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО) и Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО). ХМАО и ЯНАО отдают своих доходов центру почти 9/10 и 8/10 соответственно. Что касается двух столиц, то Москва перечисляет в федеральный бюджет примерно 44%, а северная столица, в свою очередь, отдает 60% доходов (табл. 3) [4, 6].

Кроме того, поступления 13 регионов в федеральный бюджет составляют 3/4. Однако есть субъекты РФ, которые ничего не заплатили в бюджет, но тем не менее получили финансовую поддержку (за счет поступлений других субъектов). К таким регионам по итогам 9 месяцев 2017 г. относятся Амурская, Липецкая, Магаданская области и Еврейская автономная область [4, 6].

Таблица 3. Субъекты РФ с наибольшей долей перечисления налогов в федеральный бюджет РФ

Субъект РФ	Доля в федеральных налогах, %*	Доля Федерации в налогах, %**
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	21,2	89,7
г. Москва	15,1	44,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	9,9	81,7
г. Санкт-Петербург	7,2	59,8
Республика Татарстан	3,7	60,8
Московская область	3,5	40,2
Красноярский край	2,9	57,5
Самарская область	2,6	58,0
Оренбургская область	2,1	73,7
Ленинградская область	2,0	60,5

* Доля региона в налогах, полученных федеральным бюджетом с территории субъекта Федерации, к общей сумме налогов, поступивших в федеральный бюджет.

** Доля налоговых доходов, собираемых на территории субъекта и направляемых в федеральный бюджет, к общей сумме налогов, собранных на территории субъекта Федерации.

Источник: данные ФНС за январь – сентябрь 2017 г.

На сегодняшний день имеет место парадокс, когда некоторые регионы выступают одновременно как крупнейшие доноры федерального бюджета

и крупнейшие получатели из него же дотаций (Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Татарстан). Москва находится среди регионов-реципиентов по финансовой помощи в связи с выполнением ею функций столицы. Однако к дотационным регионам ее отнести нельзя. Для сравнения: 72 млрд руб. при более чем 1 трлн руб. налогов, перечисленных в федеральный бюджет (1/7 всех поступивших туда налогов) [4]. Очевидно, что суммарная разница между трансфертами из федерального бюджета по сравнению с отчислениями в сам бюджет огромна.

Почему складывается такая ситуация – известно. Федеральные власти давно проводят политику стягивания доходов в центральный бюджет и перекладывания расходов на регионы и муниципалитеты. Однако возникает вопрос: является ли такая политика чрезмерного централизма разумной, когда федеральный центр собирает в свой бюджет огромные доходы, чтобы затем часть их вернуть регионам обратно?

Такие суммы и доли финансирования меняются из года в год незначительно. Список регионов, которые отдают в федеральный бюджет наибольшие отчисления, не меняется, как и не меняется список тех, кто получает финансовую помощь из центра на постоянной основе. Печальная ситуация создается вокруг дотационных регионов, поскольку по существу финансовая помощь не трансформирует ситуацию в таких регионах в сторону самостоятельного роста, а лишь фиксирует ее на приемлемом для территорий уровне. Система налогов в стране выглядит так, что центр забирает себе наиболее весомые налоги: НДС, НДФЛ, налог на прибыль организаций. Вероятно, для решения проблем бездефицитности субъектов и снижения их дотационности стоит увеличить долю регулируемых налогов, оставляемых в бюджетах регионов.

Экономическая база для получения собственных доходов не создается по причине отсутствия заинтересованности выравнивая «дефицита-профицита» бюджета, вызванного отсутствием стимулов и мотивов стремиться аккумулировать деньги на своей территории, так как бедным, несмотря ни на что, дадут, а у богатых все равно заберут, поэтому требование дотаций от центра воспроизводится из года в год.

Сделаем выводы.

Сегодня в сфере межбюджетных отношений на повестке стоит задача властей всех уровней вместе решить такие ключевые вопросы:

- 1) как налоговые инновации повлияют на бюджеты субъектов Федерации;
- 2) что необходимо делать в первую очередь:
 - дать больше свободы регионам;
 - увеличивать зависимость регионов от центра;
 - проводить единую политику среди всех регионов;
- 3) как заложить в межбюджетные отношения условия для самостоятельного развития регионов

Муниципалитеты и регионы необходимо стимулировать к наращиванию собственного потенциала, методика распределения бюджетных денег

должна быть прозрачной и утверждаться самими регионами, чтобы ни у кого не было сомнений в справедливости распределения этих трансфертов.

Таким образом, существенной проблемой продолжает оставаться неравномерное развитие регионов России. Поэтому одной из важнейших задач управления региональной экономической безопасностью видится выравнивание различий между субъектами РФ. Для решения этой задачи Правительством РФ была разработана государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения», рассчитанная до 2020 г., с целью обеспечения сбалансированного развития всех субъектов РФ [7]. Однако задача повышения экономического уровня региона, выход на его устойчивый экономический рост, повышение уровня жизни населения, увеличение количества рабочих мест и т.д. должны, прежде всего, решаться на региональном уровне, и эта проблема должна быть в центре внимания руководства каждого региона России и федерального правительства в частности.

Согласно Конституции Россия является федеративным государством, поэтому между субъектами РФ и федеративным центром межбюджетные отношения всегда должны отвечать принципам федеративности [8].

Вместе с тем необходимо помнить, что экономическое развитие государства – это развитие региональных экономик, поэтому проблема самодостаточности налогового потенциала регионов является главной. На решение данной проблемы должно быть ориентировано установление эффективных межбюджетных отношений и бюджетного федерализма.

Литература

1. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* : федер. закон от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: <http://www.consultant.ru>
2. *Аветисян И.А.* Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз.* 2011. № 1 (13). С. 115–131.
3. *Папело В.Н., Голошевская А.Н.* Бюджетная система РФ : учеб. пособие. Новосибирск : Изд-во СИУ РАНХиГС, 2014. 224 с.
4. *Михайлов А.* «Замороженная» страна // *Деловой еженедельник «Профиль».* URL: <http://www.profile.ru/economics/item/122912-zamorozhennaya-strana>
5. *Институт комплексных стратегических исследований* // Дефицит бюджета в регионах РФ. URL: <https://icss.ru/ekonomicheskaya-politika/byudzhet-i-nalogi/deficit-byudzhetna-v-regionax-rf>
6. *Федеральная налоговая служба России.* URL: <http://www.nalog.ru>
7. *Российская Федерация.* Правительство. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» : федер. закон от 15.04.2014 № 307 // КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: <http://www.consultant.ru>
8. *Конституция Российской Федерации*: федер.закон (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: <http://www.consultant.ru>

Pokunova O.A., Department of Finance and Credit, Institute of Economics and Credit, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: oleschka-pokunova@gmail.com; aola79@yandex.ru

Shimshirt N.D., Candidate of Economic Science, associate professor, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: ndshim@yandex.ru

Tyuleneva N.A., Candidate of Economic Science, associate professor, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: aola79@yandex.ru

CHARACTERISTICS OF INTERBUDGETARY RELATIONS AT THE PRESENT STAGE

Keywords: interbudgetary relations, budget security, finance, interbudgetary regulation.

The article considers the content and nature of the emergence of a system of interbudgetary relations in the Russian Federation, focuses on determining their role in the process of functioning of the budgetary system. The article provides an overview of the elements of financial assistance to the subjects of the Russian Federation, the principles and functions of the organization of the institution of such relations. Within the framework of this article, such notions as regions-donors and regions-recipients are covered in the framework of implementation of interbudgetary relations. In addition, the imperfection of the mechanism of tax deductions to the federal budget from the budgets of the subjects of the Russian Federation is vividly illustrated. In conclusion, the question is raised about the need to modernize intergovernmental fiscal relations, through a policy of self-sufficiency of tax potential, in order to stimulate equalization of differences between regions.

References

1. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii [EHlektronnyj resurs]: feder. zakon ot 31 iyulya 1998 № 145-FZ (red. ot 28.12.2017). Rezhim dostupa: Konsul'tant-Plyus. Zakonodatel'stvo. Versiya Prof. URL: <http://www.consultant.ru>

2. Avetisyan I.A. Byudzhetnyj Federalizm i mezhyudzhetnye otnosheniya v Rossijskoj Federacii // EHkonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. 2011, № 1 (13). S. 115-131.

3. Papelo V.N., Goloshevskaya A.N. Byudzhetnaya sistema RF: Uchebnoe posobie / V.N. Papelo, A.N. Goloshevskaya – Novosibirsk: izd-vo SIU RANHiGS, 2014. – 224 s.

4. Mihajlov A. «Zamorozhennaya» strana // Delovoj ezhenedel'nik «Profil'» / [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.profile.ru/economics/item/122912-zamorozhennaya-strana>

5. Institut kompleksnyh strategicheskikh issledovaniy [EHlektronnyj resurs]: Deficit byudzhetov v regionah RF. URL: <https://icss.ru/ekonomicheskaya-politika/byudzhet-i-nalogi/deficit-byudzhetov-v-regionax-rf>

6. Federal'naya nalogovaya sluzhba Rossii [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa URL: <http://www.nalog.ru>

7. Rossijskaya Federaciya. Pravitel'stvo. Ob utverzhenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Regional'naya politika i federativnye otnosheniya» [EHlektronnyj resurs]: feder. zakon ot 15.04.2014 № 307. Rezhim dostupa: Konsul'tant-Plyus. Zakonodatel'stvo. Versiya Prof. URL: <http://www.consultant.ru>

8. Konstituciya Rossijskoj Federacii [EHlektronnyj resurs]: feder.zakon (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ). Rezhim dostupa: Konsul'tant-Plyus. Zakonodatel'stvo. Versiya Prof. URL: <http://www.consultant.ru>

For referencing:

Pokunova O.A., Shimshirt N.D., Tyuleneva N.A. Harakteristika mezhyudzhetnyh otnoshenij na sovremennom etape [Characteristics of interbudgetary relations at the present stage]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2018, no 42, pp. 180–187.