

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.68.17.059

Развитие межбюджетных отношений в современной России**Терехова Татьяна Борисовна**

Старший преподаватель,
департамент общественных финансов,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский пр., 49;
e-mail: tterehova@fa.ru

Аннотация

В статье проанализирован ряд аспектов, связанных с формированием современной бюджетной системы Российской Федерации. Особую актуальность для нашего государства данная тема приобретает в условиях проведения специальной военной операции, потому что государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, предоставляет органам государственной власти и управления конституционную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать финансовую поддержку армии и флоту, выделять средства на модернизации и развитие военной промышленности. Автор отмечает ключевую роль федерального бюджета в обеспечении социально-экономического потенциала государства. Рассматривается механизм построения межбюджетных отношений, как междисциплинарная категория. Приводится классификация доходов бюджетов разных уровней. Освещены направления развития современных межбюджетных отношений в Российской Федерации. Говорится о важности эффективного участия регионов в формировании и реализации различных межотраслевых и отраслевых программ. Выявлены проблемы формирования федерального бюджета. Сформулированы тенденции финансовой политики в сфере бюджетных правоотношений, в том числе, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов.

Для цитирования в научных исследованиях

Терехова Т.Б. Развитие межбюджетных отношений в современной России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 5А. С. 566-573. DOI: 10.34670/AR.2022.68.17.059

Ключевые слова

Бюджет, бюджетный профицит, государственные и муниципальные финансы, дефицитный бюджет, доходы государственного бюджета, местный бюджет, межбюджетные отношения, региональный бюджет, федеральный бюджет.

Введение

Особую актуальность для нашего государства данная тема приобретает в условиях проведения специальной военной операции, потому что государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, предоставляет органам государственной власти и управления конституционную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать финансовую поддержку армии и флоту, выделять средства на модернизации и развитие военной промышленности. Правительство Российской Федерации Правительство Российской Федерации, как известно, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение. Бюджетная система страны является основной финансовой базой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий [Балынин, Терехова, 2022, 132; Терехова, 2020, 480].

Цель статьи – выявить особенности развития межбюджетных отношений на современном этапе государственного строительства.

Основная часть

Одна из главных причин недопонимания чрезвычайной важности построения рациональных межбюджетных отношений проистекает от недопонимания их сущности.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации они определяются как «отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления».

Малоизученной, но от этого не менее важной, является проблема участия регионов в формировании и реализации различных межотраслевых и отраслевых программ, принимаемых к исполнению на уровне федерального бюджета. При этом практически все они в большей или меньшей степени претворяются в жизнь не только в Москве, но и на территории других конкретных субъектов Федерации. И, казалось бы, исполнительной и законодательной ветвям власти последних необходимо принимать самое активное участие в проработке всех вопросов выполнения федеральных программ с тем, чтобы они были в наибольшей степени эффективны при минимальных затратах. Это помогло бы также избежать возможного двойного финансирования отдельных мероприятий, а также удвоило бы контроль за расходованием бюджетных средств. К сожалению, данные вопросы пока не решаются.

И, наконец, весьма важную роль в межбюджетных отношениях играет организационная структура единой финансовой системы страны. От степени «тесноты» взаимодействия руководителей финансовых органов всех уровней, степени их должностной зависимости, степени влияния оценки деятельности нижестоящих руководителей вышестоящими напрямую зависит финансовая дисциплина, вероятность нецелевого использования средств и многие другие важнейшие аспекты работы финансовых органов и, следовательно, межбюджетные отношения.

Перечень проблем совершенствования межбюджетных отношений при желании, наверно, можно было бы продолжить. Но главное – это понимание того, что межбюджетные отношения зачастую рассматривают весьма узко только на уровне взаимоотношений между федеральным

бюджетом и бюджетами субъектов РФ в виде распределения и выделения трансфертов (дотаций, субвенций, субсидий) и ссуд, а также на уровне аналогичных взаимоотношений между бюджетами субъектов РФ и бюджетами местного самоуправления. Видение проблем межбюджетных отношений в более широком плане, по нашему мнению, позволит более объективно исследовать имеющиеся нерешенные и нерешаемые проблемы и на этой основе выработать пути их устранения.

Распределение налоговых поступлений – вечная тема споров центра и регионов [Тишутин, 2019, 211]. Сложившаяся система распределения налогов и других обязательных платежей по уровням бюджетной системы (по размерам и структуре) не в полной мере отвечает принципам бюджетного федерализма. В частности, сегодня не только нет стабильности в распределении налогов между уровнями бюджетной системы, но и имеет место постоянное перераспределение налоговой массы в пользу федерального бюджета за счет территориальных. Такое положение объясняется многими причинами. Укрепление федеративных начал в экономике и финансах потребует внесения в сложившиеся тенденции определенной корректировки, которая, однако, не может быть осуществлена одномоментно. Требуется уточнить оценку фактической ситуации, наметить основные направления возможных перемен, пути и сроки их претворения в жизнь.

Исследования подтверждено, что некоторые аспекты межбюджетных связей в условиях рынка еще не приняли нормативный характер, что естественно отрицательно сказывается на процессе регулирования поступающих бюджетных средств и их прераспределения.

В настоящее время в новую фазу вступила реформа межбюджетных отношений на базе создания сбалансированной системы прав и ответственности органов государственной власти РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления [Зевакин, 2017, 30].

Среди мер по преодолению бюджетного кризиса особое место занимает упорядочение межбюджетных отношений.

Острой и трудноразрешимой проблемой остается оптимизация многоуровневой бюджетной системы, которая объединяет федеральный бюджет, бюджеты 85 субъектов Федерации и местные бюджеты (городские, сельские, районные и т.п.).

Основой для реформирования действующей бюджетно-налоговой системы должно стать четкое закрепление за каждым уровнем бюджета соответствующих расходных полномочий, наделение необходимыми финансовыми ресурсами каждого уровня власти для реализации этих полномочий, установление такого механизма регулирования территориальных и местных бюджетов, при котором «собственные» доходы в каждом из бюджетов стали бы преобладающими.

Сложившаяся ситуация с поступлением и распределением налогов может быть рассмотрена с двух сторон: во-первых, с точки зрения сложившейся динамики налоговых поступлений, их структуры и изменений в ней, во-вторых, с точки зрения целесообразности сохранения действующего распределения налоговых поступлений между всеми уровнями бюджетной системы (федерального, субъектов Федерации и местного самоуправления).

Поступления от отдельных федеральных налогов должны распределяться между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве не менее чем на 3 года [там же, 178]. Аналогичный срок предусмотрен и для распределения поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований.

Для местных органов власти, смысл существования которых с экономической точки зрения заключается в предоставлении населению широкого спектра локальных благ, налоги являются важнейшим источником доходных поступлений. И, тем не менее, у местных органов власти гораздо меньше возможностей взимать налоги по сравнению, например, с их компетенциями по взиманию коммунальных платежей и сборов. Долговое финансирование, как известно, далеко не безупречный вид финансирования, а трансферты сверху, в идеальном случае, должны играть скорее вспомогательную роль. Нужно рассмотреть отдельные аспекты, связанные с функционированием налоговой системы государства. Дело в том, что местные налоги должны рассматриваться не сами по себе, а в контексте общегосударственной налоговой системы и в сравнении с налоговыми компетенциями других уровней власти (регионов и центра). Для этого необходимо рассмотреть различные системы разделения налоговых поступлений между уровнями власти.

В экономике федерализма существует несколько вариантов закрепления налоговых компетенции за субнациональными уровнями власти (регионами и муниципалитетами).

Говоря о «налоговой компетенции», можно выделить три ее основных элемента:

1) Право законоотворчества - его составными частями являются:

- право налоговой инициативы (право вводить и отменять налоги);
- право определять порядок исчисления налога (определение налоговой базы, размера налоговой повинности и налогового тарифа).

2) Право на получение доходов от поступлений по налогу (закрепление за уровнем власти права на получение доходов по данному налогу).

3) Право осуществлять сбор налоговых поступлений (закрепление за уровнем власти компетенции по сбору налоговых поступлений).

В последующем в центре рассмотрения окажутся право на законоотворчество и право на получение налоговых поступлений, потому что они имеют решающее значение с точки зрения формирования доходной части местных бюджетов.

Как показывает практика федерализма, в странах, как правило, параллельно существует несколько различных систем вертикального разделения доходных источников между уровнями государственной власти. Максимальная независимость местных органов власти обеспечивается в рамках так называемой раздельной системы, о которой и пойдет речь в первую очередь.

Если исходить из того, что местные органы власти должны обладать достаточно высокой степенью независимости в проведении политики доходов, то следует делать упор на раздельную систему распределения доходных источников, закрепляя разные налоги за разными уровнями власти. В этом случае местные органы власти полностью получают доходы от определенных видов налогов. Иногда часть поступлений от таких налогов местные органы власти отчисляют в бюджеты вышестоящих уровней власти (как происходит в Германии с промысловым налогом). В экстремальном случае так называемой свободной (несвязанной) раздельной, или конкурентной, системы каждый муниципалитет имеет право автономно определять вид взимаемых налогов, а также устанавливать налоговые ставки. Здесь, в частности, реализуется право местных властей на налоговую инициативу.

Использование такой системы могло бы привести к многочисленным негативным последствиям, поэтому на практике обычно применяется так называемая «связанная» система закрепления налогов. В этом случае вид местных налогов определяется на вышестоящем уровне, муниципалитеты имеют право вводить и отменять эти налоги на своей территории и получать доходы от их поступлений. При этом возможны несколько вариантов [там же, 124]:

- в первом случае «связанной» системы закрепления налогов муниципалитеты ограничены только установленным сверху перечнем местных налогов. Муниципалитеты могут вводить и отменять соответствующие налоги на своей территории, а также определять их исчисления и уплаты;
- во втором случае муниципалитеты имеют право лишь варьировать (в установленных границах) ставку налога, в то время как право законодательства принадлежит вышестоящему уровню власти. Местные органы власти обладают правом устанавливать ставку этих налогов;
- третий случай заключается в том, что у местных органов власти вообще нет никаких возможностей влиять на поступающие в их распоряжение налоговые доходы. И вид, и размер таких налогов, закрепленных за местными органами власти, устанавливаются законодательством вышестоящих уровней власти.

В том случае, если поступления по налогам разделяются между несколькими уровнями власти в соответствии с установленными пропорциями, говорят о системе разделения налогов, или «налоговом союзе». В этой связи следует внимательно изучить все преимущества и недостатки такой системы. Местные органы власти также участвуют в этом союзе. Местный налог на промысел хозяйственных предприятий, часть поступлений которого муниципалитеты отчисляют в региональный и федеральный бюджеты, также распределяется.

Преимущество «налогового союза» состоит в том, что его участники в равной степени испытывают последствия, связанные с колебанием поступлений по соответствующим налогам, а это значит, что существующий *fiscal gap* не будет возрастать – или, по крайней мере, по этой причине. Кроме того, единое налоговое законодательство способствует снижению издержек, связанных со сбором налогов, для налоговых инспекций и одновременно издержек, связанных с уплатой налогов, в частности для предприятий, филиалы которых расположены на территории разных муниципалитетов. Наконец, при изменении финансовых потребностей участников «налогового союза» в законодательном порядке могут быть изменены пропорции разделения налоговых поступлений [там же, 125].

Основным аргументом против введения «налогового союза» является недостаточный уровень независимости его участников, которые не могут оказывать никакого влияния на налогооблагаемую базу. Федеральный закон, устанавливающий пропорции разделения соответствующих налогов, отражает интересы в первую очередь центрального уровня власти, которые обычно не совпадают с интересами местных органов власти и не ведут к автоматическому формированию оптимальной системы местных налогов. Серьезное нарушение принципа территориального соответствия имеет место в том случае, если муниципалитеты не могут привести свои доходы в соответствие с выполняемыми задачами, что часто происходит из-за того, что у них нет права самостоятельно устанавливать налоговую ставку. Правда, стимул к мобилизации собственных налоговых источников у муниципалитета присутствует и без упомянутого права устанавливать налоговую ставку, однако не в такой выраженной форме, потому что налоговые источники становятся доходами местных бюджетов лишь в той степени, в какой это предписывается законодательством вышестоящих уровней власти. В случае «налогового союза» предпосылкой того, чтобы муниципалитеты действительно имели стимул для мобилизации местных источников налоговых поступлений, является разделение налоговых доходов по принципу источника происхождения (*derivation principle* – англ.).

Право определять налоговую ставку в системе «налогового союза» может выглядеть по-разному.

Другая возможность – система надбавок. Здесь муниципалитеты обладают правом законодательства, то есть могут самостоятельно вводить соответствующие местные надбавки. Преимущество этой системы в том, что размер местной надбавки в значительной степени определяется финансовыми потребностями конкретного муниципального образования, как того требует принцип территориального соответствия. С другой стороны, нескоординированная и нелимитированная эксплуатация одной и той же налоговой базы, которая имеет место в том случае, когда власти разных уровней пытаются максимизировать доходы своих бюджетов, может привести к возникновению «вертикальных налоговых экстерналий», то есть к повышению общего уровня налогообложения [там же, 126].

Наряду с системами распределения налоговых поступлений существуют системы трансфертов. С количественной точки зрения особенно большое значение они имеют именно для местного уровня власти, о чем свидетельствует высокая доля трансфертов в доходах местных бюджетов. Наибольшее значение для местных бюджетов имеют трансферты «из бюджетов вышестоящих органов власти», большую часть которых в России составляют трансферты из региональных бюджетов. Следует, однако, отметить и возможность трансфертов «снизу вверх», называемых отчислениями. Речь, в частности, идет о трансфертах из муниципальных бюджетов в районные, которые достигают значительного размера.

Трансферты – источники доходов с минимальной степенью финансовой автономии [Балынин, Терехова, 2022, 723]. Это проявляется в том, что в максимизации налогооблагаемой базы заинтересован лишь тот уровень власти, который выделяет трансферты из своего бюджета. Местные органы власти, выступающие в роли получателей средств, как правило, получают некие, установленные сверху, суммы – никаких твердых пропорций не существует. Кроме того, процесс выделения трансфертов регламентируется текущим земельным законодательством – никаких конституционных или аналогичных долгосрочных правовых гарантий также не существует.

Заключение

Таким образом, в мировой финансовой практики практикуются следующие варианты распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы:

- Вертикальное разделение доходов бюджетов;
- Раздельная система: закрепленные налоги;
- «Налоговый союз» (разделяемые налги) и система местных надбавок.

Важным элементом реформирования межбюджетных отношений является сокращение, а в дальнейшем и полное исключение нефинансируемых федеральных законов и обязательств.

Основными недостатками действующей в настоящее время системы межбюджетных отношений являются:

- неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета;
- медленное проведение институциональных реформ, направленных на сокращение бюджетных расходов;
- отсутствие нормативной базы для обоснования потребностей в бюджетных расходах.

Для увеличения неналоговых доходов необходимо ужесточить контроль за финансовой отчетностью государственных унитарных предприятий, оптимизировать систему их менеджмента, повысить инвестиции государства в прибыльные отрасли (создать

государственные предприятия в отраслях которые растут наиболее усиленными темпами), обеспечить продажу или приватизацию убыточных государственных активов России по примеру соседней Белоруссии стоит развивать промышленность, увеличивать число государственных унитарных предприятий в различных сферах экономики

Библиография

1. Азрилиян А.Н. (ред.) Большой экономический словарь. М.: Правовая культура, 1994. 525 с.
2. Балынин И.В., Терехова Т.Б. Экспресс-анализ структуры расходов федерального бюджета: итоги 2021 года (по оперативным данным) // Самоуправление. 2022. № 1 (129). С. 131-134.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (посл. ред.).
4. Зевакин М.Ю. Механизм формирования доходов федерального бюджета от прибыли федеральных государственных унитарных предприятий // Финансы и кредит. 2017. № 22. С. 30-33.
5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (в ред. от 01.07.2020).
6. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/
7. Терехова Т.Б. Федеральный бюджет как основа социально-экономического развития государства // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Т. 10. № 5А. С. 479-489.
8. Тишутин А.А. Межбюджетные отношения на субрегиональном уровне в Российской Федерации. М., 2019. 290 с.
9. Yakovenko I. Fuzzy stochastic automation model for decision support in the process inter-budgetary regulation // Mathematics. – 2020. – Т. 9. – №. 1. – С. 67.
10. Zedgenizova I. I., Vlasova E. L. Inter-budgetary Transfers from the Standpoint of Russian Federalism // Regional Economic Development in Russia. – Springer, Cham, 2020. – С. 209-221.

Development of inter-budgetary relations in post-reform Russia

Tat'yana B. Terekhova

Senior Lecturer,
Department of Public Finance,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49, Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: tterekhova@fa.ru

Abstract

The article analyzes a number of aspects related to the formation of the modern budget system of the Russian Federation. This topic acquires particular relevance for our state in the context of a special military operation, because the state budget, being the main means of mobilizing and spending state resources, provides state authorities and administration with a constitutional opportunity to influence the economy, finance its structural restructuring, and stimulate the development of priority sectors economy, provide financial support to the army and navy, allocate funds for the modernization and development of the military industry. The author notes the key role of the federal budget in ensuring the socio-economic potential of the state. The mechanism of building interbudgetary relations is considered as an interdisciplinary category. The classification of incomes of budgets of different levels is given. The directions of development of modern interbudgetary relations in the Russian Federation are highlighted. The importance of effective participation of the regions in the formation and implementation of various intersectoral and sectoral

programs is discussed. The problems of formation of the federal budget are revealed. The tendencies of financial policy in the sphere of budget legal relations are formulated, including those aimed at increasing the efficiency of budget expenditures.

For citation

Terekhova T.B. (2022) Razvitie mezhibyudzhetykh otnoshenii v sovremennoi Rossii [Development of inter-budgetary relations in post-reform Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (5A), pp. 566-573. DOI: 10.34670/AR.2022.68.17.059

Keywords

Budget, budget surplus, state and municipal finances, deficit budget, state budget revenues, local budget, inter-budgetary relations, regional budget, federal budget.

References

1. Azriliyan A.N. (ed.) *Bol'shoi ekonomicheskii slovar'* [Big economic dictionary]. Moscow: Pravovaya kul'tura Publ.
2. Balynin I.V., Terekhova T.B. (2022) Ekspres-analiz struktury raskhodov federal'nogo byudzheta: itogi 2021 goda (po operativnym dannym) [Express analysis of the structure of federal budget expenditures: results of 2021 (according to operational data)]. *Samoupravlenie* [Self-management], 1 (129), pp. 131-134.
3. *Byudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ (posl. red.)* [Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated July 31, 1998 (last edition)].
4. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (v red. ot 01.07.2020)* [The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended on July 1, 2020)].
5. *Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov Rossiiskoi Federatsii* [Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation]. Available at: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/ [Accessed 05/05/2022]
6. Terekhova T.B. (2020) Federal'nyi byudzhet kak osnova sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya gosudarstva [Federal budget as the basis of social and economic development of the state]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (5A), pp. 479-489.
7. Tishutin A.A. (2019) *Mezhibyudzhetye otnosheniya na subregional'nom urovne v Rossiiskoi Federatsii* [Interbudgetary relations at the subregional level in the Russian Federation]. Moscow.
8. Zevakin M.Yu. (2017) Mekhanizm formirovaniya dokhodov federal'nogo byudzheta ot pribyli federal'nykh gosudarstvennykh unitarnykh predpriyatii [The mechanism of formation of federal budget revenues from the profits of federal state unitary enterprises]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 22, pp. 30-33.
9. Yakovenko, I. (2020). Fuzzy stochastic automation model for decision support in the process inter-budgetary regulation. *Mathematics*, 9(1), 67.
10. Zedgenizova, I. I., & Vlasova, E. L. (2020). Inter-budgetary Transfers from the Standpoint of Russian Federalism. In *Regional Economic Development in Russia* (pp. 209-221). Springer, Cham.