

УДК 336.142, 351.72

DOI: 10.26140/anie-2019-0803-0063

**О РАЗВИТИИ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В СООТВЕТСТВИИ С РЕАЛИЯМИ
МЕЖБЮДЖЕТНОГО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ**

© 2019

AuthorID: 388814

SPIN: 7847-2753

Мохнаткина Лейла Булатовна, кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов

Оренбургский государственный университет

(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, дом 13, e-mail: leilamohn@mail.ru)

Аннотация. Цель: разработать теоретические и практические рекомендации по совершенствованию механизма организации межбюджетных отношений. *Методология:* К определению межбюджетных отношений применен системный подход. Исследование проведено на основе анализа теоретических определений и законодательно определенных терминов, применяемых в области межбюджетного перераспределения. Составлено системное представление о структуре межбюджетных отношений на основе выделения экономического и политического аспектов перераспределительных отношений. *Результаты:* с 2000 года в законодательстве наблюдается развитие и совершенствование терминологии межбюджетного перераспределения. В то же время при широком законодательном определении субъектов (публично-правовые образования) сфера действия межбюджетных отношений неоправданно ограничена рамками бюджетного процесса; не определены применяемые в реальности инструменты межбюджетного перераспределения (субвенции, субсидии, перераспределяемые налоги); обнаруживается неясность в разграничении горизонтальных и вертикальных взаимосвязей в межбюджетных отношениях. *Научная новизна:* авторский подход заключается в определении межбюджетных отношений как сложной системы, включающей множество подсистем. Обосновано расширение субъектного состава межбюджетных отношений, разграничены взаимосвязи между подсистемами перераспределительных отношений на основе экономического и политического признаков. Автором предложено дополнение и уточнение определений межбюджетных отношений и форм межбюджетных трансфертов в законодательстве; введение в оборот понятия перераспределяемых налогов с расширением прав субъектов РФ по их использованию. *Практическая значимость:* основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной и практической деятельности при выработке теоретических рекомендаций и управленческих решений в части совершенствования межбюджетных отношений.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, системный подход, межбюджетные трансферты, перераспределяемые налоги, бюджетное законодательство, терминология, инструменты межбюджетного перераспределения.

**ON THE DEVELOPMENT OF A CONCEPTUAL DEVICE FOR INTER-BUDGET
RELATIONS ACCORDING TO THE REALITIES
OF THE INTERBUDGET RE-DISTRIBUTION**

© 2019

Mokhnatkina Leyla Bulatovna, candidate of economic Sciences,
associate Professor of Finance

Orenburg State University

(460018, Russia, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, e-mail: leilamohn@mail.ru)

Abstract. Objective: to develop theoretical and practical recommendations for improving the mechanism for organizing intergovernmental relations. *Methodology:* A systematic approach has been applied to the definition of intergovernmental relations. The research was conducted on the basis of an analysis of theoretical definitions and legislatively defined terms used in the field of intergovernmental redistribution. A systemic view of the structure of intergovernmental relations was made on the basis of highlighting the economic and political aspects of redistributive relations. *Results:* since 2000, the legislation has witnessed the development and improvement of interbudgetary redistribution terminology. At the same time, with a broad legislative definition of subjects (public legal entities), the scope of intergovernmental relations is unjustifiably limited by the framework of the budget process; instruments of interbudget redistribution used in reality (subventions, subsidies, reallocated taxes) are not defined; there is a lack of clarity in the distinction between horizontal and vertical interrelations in intergovernmental relations. *Scientific novelty:* the author's approach is to define intergovernmental relations as a complex system that includes many subsystems. The expansion of the subject composition of intergovernmental relations is substantiated, the relations between the subsystems of redistributive relations on the basis of economic and political signs are delimited. The author proposed to supplement and clarify the definitions of intergovernmental relations and forms of intergovernmental transfers in legislation; introducing into the concept of redistributable taxes with the extension of the rights of subjects of the Russian Federation on their use. *Practical significance:* the main provisions and conclusions of the article can be used in scientific and practical activities in the development of theoretical recommendations and management decisions in terms of improving intergovernmental relations.

Keywords: intergovernmental relations, systems approach, intergovernmental transfers, reallocated taxes, budget legislation, terminology, tools of intergovernmental redistribution.

Межбюджетные отношения представляют собой значимый элемент системы управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации. Анализ бюджетной отчетности Российской Федерации [1] показывает, что в 2017-2018 годах были перераспределены более 60% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов; по отношению к ВВП страны [2] объемы межбюджетного перераспределения составляют около 15%. Более детальная оценка и глубокое понимание процессов и эффектов межбюджетного перераспределения связаны с корректным определением терминов, которые

применяются для характеристики финансово-бюджетных отношений и инструментов перераспределения. Несовершенство терминологии в бюджетном законодательстве непосредственно отражается на стандартах бюджетной отчетности, что в свою очередь не позволяет составить реалистичной картины формирования и перераспределения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, оценить степень централизации и децентрализации полномочий и ресурсов публично-правовых образований.

Несовершенство применяемой в России терминологии межбюджетных отношений является предметом

обсуждения во множестве научных публикаций. Следуя принципу «от общего – к частному» дискуссии разворачиваются от толкования понятий системы и механизма межбюджетных отношений до определения отдельных элементов и инструментов межбюджетного перераспределения.

В литературе встречается множество публикаций, посвященных применению теории систем к управлению общественными финансами [3-7]. Присоединяясь к мнению отечественных исследователей, мы считаем необходимым и возможным исследование межбюджетных отношений на основе системного подхода. Формирование системы межбюджетных отношений опирается, по нашему мнению, на два ключевых момента: во-первых, определение субъектов, участвующих в межбюджетном перераспределении и получающих соответствующие эффекты; во-вторых, определение отдельных элементов системы и форм взаимосвязей между ними. Системный подход позволяет совершенствовать межбюджетные отношения на основе развития таких качественных параметров системы, как управляемость, функциональность, внутренняя взаимосвязь элементов, устойчивость, целевые ориентиры функционирования.

Характеристика субъектно-объектного состава межбюджетных отношений является одним из самых дискуссионных моментов. Так, например, Печенская М.А. [8, с. 9] выделяет четыре подхода к определению субъектов межбюджетных отношений. Частично поддерживая данную точку зрения, мы считаем, что возможны три подхода к определению субъектов межбюджетных отношений в зависимости от их роли в межбюджетном перераспределении:

- наиболее широкий подход, учитывающий государственное устройство, при котором субъектами межбюджетных отношений следует считать публично-правовые образования, участвующие в межбюджетном перераспределении как доноры и реципиенты;

- более узкий функционально-управленческий подход, при котором субъектами считаются органы государственной власти и местного самоуправления, взаимодействующие в ходе реализации своих функций по управлению общественными финансами;

- наиболее узкий организационно-ведомственный подход, который исходит из определения в качестве субъектов участников бюджетного процесса, реализующих свои полномочия в межбюджетных отношениях в качестве администраторов бюджетных средств и контрольных органов.

Мы придерживаемся мнения, что субъектами межбюджетных отношений следует считать публично-правовые образования [9, с. 60]. В России как федеративном государстве межбюджетные отношения представляют собой сложную систему, включающую множество подсистем, функционирующих в публично-правовых образованиях. При этом взаимосвязи между отдельными элементами системы и ее субъектами усложняются с развитием федеративных отношений, объединением и укрупнением субъектов Российской Федерации, совершенствованием территориальной организации местного самоуправления. В системе выделяются три уровня, каждому из которых соответствуют свои субъекты и подсистемы межбюджетных отношений. Так, на федеральном уровне в политическом аспекте межбюджетные отношения складываются между Российской Федерацией и субъектами РФ; в экономическом аспекте – это перераспределение ресурсов между регионами-донорами и регионами-реципиентами. На региональном уровне – это подсистемы перераспределительных отношений между субъектом Федерации и входящими в его состав муниципальными образованиями. Составной частью региональных межбюджетных отношений являются подсистемы перераспределительных отношений, организованные на местном уровне – между муниципальными районами и поселениями, а также между го-

родскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

Что касается взаимосвязей и взаимодействия элементов системы межбюджетных отношений, то наиболее распространенным является выделение вертикальных и горизонтальных составляющих [8-13]. При этом нет единства в определении признаков разграничения сфер действия межбюджетных отношений. Одни авторы считают, что разграничивать межбюджетные отношения следует исходя из преодоления горизонтального и вертикального дисбалансов бюджетной системы. Другие отмечают, что в основе построения межбюджетных отношений лежат механизмы межведомственного взаимодействия по вертикали и по горизонтали власти. Также высказываются мнения относительно выделения в межбюджетных отношениях финансово-экономических и административно-политических отношений [14, с.119].

Внесению большей ясности в данный вопрос, по нашему мнению, способствует выделение политического и экономического аспектов в межбюджетных отношениях. Так, разграничение доходных полномочий между уровнями власти и доходных источников между бюджетами влияет на экономическую самостоятельность публично-правовых образований; разграничение расходных полномочий между уровнями власти определяет расходные обязательства и политическую самостоятельность публично-правовых образований; принципы и механизмы перераспределения бюджетных средств должны способствовать обеспечению баланса политических и экономических возможностей публично-правовых образований. Следует различать экономический (объективный) и политический (субъективный) признаки разграничения вертикальных и горизонтальных межбюджетных отношений: в первом случае речь идет о финансовых потоках, направленных на преодоление вертикального и горизонтального дисбалансов бюджетной системы; во втором случае учитывается иерархия структуры межбюджетных отношений, их императивность, единство и законность.

Рассматривая понятийный аппарат межбюджетных отношений, следует отметить его отражение в законодательстве Российской Федерации (таблица 1).

Первое законодательное определение межбюджетных отношений было дано в главе 16 Бюджетного кодекса РФ в редакции от 01.01.2000 г., которая именовалась «Межбюджетные отношения». В определении межбюджетных отношений в качестве субъектов были названы органы государственной власти и местного самоуправления; также были определены пять принципов организации межбюджетных отношений.

Проблема правового определения межбюджетных отношений вновь стала актуальной в связи с введением в действие с 1 января 2005 г. новой редакции Бюджетного кодекса РФ. В результате внесенных поправок глава 16 БК РФ стала называться «Межбюджетные трансферты»; определение межбюджетных отношений переместилось из статьи 129 в статью 6. Межбюджетные отношения были определены в том же субъектном составе, но более развернуто за счет указания на регулирование бюджетных правоотношений, организацию и осуществление бюджетного процесса. Таким образом, законодателем по-прежнему не было учтено, что в межбюджетные отношения вступают не органы власти как самостоятельные субъекты финансового права, а общественно-территориальные образования в целом.

Более совершенное определение межбюджетных отношений дано в редакции Бюджетного кодекса РФ, вступившей в действие с 01.01.2008 г. С этого момента и до настоящего времени межбюджетные отношения определяются как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Таким образом, субъектный состав межбюджетных отношений расширен; но опреде-

ление сферы действия межбюджетных отношений остается ограниченным рамками бюджетного процесса, что не соответствует широкому пониманию макроэкономических эффектов межбюджетного перераспределения.

Таблица 1 – Развитие определения межбюджетных отношений в российском бюджетном законодательстве*

Ссылка на Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ	Определение «межбюджетные отношения»
Статья 129 (в редакции с 01.01.2000 г.)	Межбюджетные отношения – отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Межбюджетные отношения основываются на принципах: - распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации; - разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации; - равенства бюджетных прав субъектов РФ, равенства бюджетных прав муниципальных образований; - выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований; - равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.
Статья 6 (в редакции с 01.01.2005 г.)	Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса
Статья 6 (в редакциях с 01.01.2008 г., с 01.01.2019 г.)	Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса

* Составлено автором на основе сравнения редакций Бюджетного кодекса РФ

Достижимые перераспределительные эффекты являются результатом применения определенных экономических инструментов – трансфертов, общими отличительными признаками которых являются бесплатность и безвозвратность предоставления. В мировой практике термином «трансферт» обозначаются разные категории перераспределяемых ресурсов, которые могут включать дотации, субвенции, субсидии и распределяемые на долевого основе налоги [15-17]. Дотация (от лат. dotatio – дар, пожертвование) – текущий трансферт, предоставляемый без определения цели использования, что дает получателю определенную свободу использования. Субсидия (от лат. subsidium – помощь, поддержка) предоставляется на условиях долевого софинансирования определенных целевых мероприятий. Предоставление субвенции (от лат. subvenire – приходить на помощь) чаще всего связано с делегированием полномочий на нижестоящий уровень. В литературе встречается множество направлений классификации трансфертов: по условиям предоставления, по целям воздействия на получателей, по способам распределения, по формам расходования и пр.

Интересным представляется развитие терминологии трансфертов в российском бюджетном праве. С принятием в 2000 году первой редакции Бюджетного кодекса РФ и вплоть до 2007 года в обороте использовалось понятие «финансовая помощь», в состав которой наряду с дотациями, субвенциями и субсидиями, включались бюджетные кредиты и бюджетные ссуды, предоставляемые на возвратной, срочной и платной основах. Понятие

«межбюджетные трансферты» было определено только с 2005 года. Причем к межбюджетным трансфертам были отнесены и бюджетные кредиты, условия предоставления которых не соответствовали понятию «трансферт».

Далее терминология совершенствовалась в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, вступившей в действие с 01.01.2008 г. В этом законе более корректно были определены формы межбюджетных трансфертов (статья 135). Впервые было определено, что межбюджетные трансферты в совокупности образуют характерные фонды в бюджетах всех уровней: дотации – фонды финансовой поддержки, субсидии – фонды софинансирования, субвенции – фонды компенсаций. Так была создана система фондов финансовой поддержки территорий.

В ныне действующей редакции Бюджетного кодекса РФ система фондов не сохранилась, кроме фондов финансовой поддержки, создаваемых в бюджетах за счет дотаций. В статьях 129, 135 и 142 определены четыре основных формы межбюджетных трансфертов (дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты), которые различаются по целям и условиям предоставления. При этом в законе (статья 6) дано определение только термину «дотация»; понятия субсидий и субвенций применяются без их определения. Также не раскрывается понятие «иные межбюджетные трансферты» как отдельной формы.

Анализ норм бюджетного законодательства позволяет утверждать, что межбюджетные трансферты являются преобладающим инструментом межбюджетного перераспределения, в то время как перераспределяемым налогом уделяется гораздо меньше внимания. В практике межбюджетных отношений между федеральным и региональными бюджетами налоговые доходы полностью разграничены; в то же время на региональном и местном уровнях этот инструмент используется крайне ограничено и не увязан в общую систему финансовой поддержки территорий. Этот недостаток систематически отмечается Министерством финансов РФ при оценивании финансовых взаимоотношений регионов и муниципальных образований [18]. На наш взгляд, проблема состоит в том, что установленное в статьях 58, 63 и 63.1 Бюджетного кодекса РФ требование передавать налоговые доходы в местные бюджеты по единым нормативам отчислений на практике препятствует использованию данного инструмента в силу значительной неравномерности размещения налоговой базы территорий. Также перераспределяемые налоги не дают ожидаемого эффекта пополнения бюджетов из-за значительного количества льгот, установленных законодательством. Последнему обстоятельству впервые уделено внимание с 2019 года с введением понятия «налоговые расходы публично-правового образования» в соответствии с федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 494-ФЗ [19]. Эта мера позволит более объективно оценивать доходы федеральных льгот.

Обобщая все вышеизложенное можно выделить следующие основные направления совершенствования терминологии межбюджетного перераспределения в Российской Федерации:

- уточнение определения межбюджетных отношений в законодательстве за счет расширения субъектного состава и с учетом взаимосвязей финансовых потоков между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- введение в бюджетную деятельность понятия перераспределяемых налоговых доходов с их определением в законодательстве, отражением в реестре источников доходов бюджетов и в бюджетной отчетности на основе изменения стандартов единой бюджетной классификации доходов бюджетов;
- корректировка законодательных норм в части применения единых нормативов отчислений по перераспре-

деляемым налогам в пользу расширения прав субъектов РФ и муниципальных образований (например, отказ от установления данного требования в Бюджетном кодексе РФ и предоставление права субъектам РФ по закреплению нормы в региональном законодательстве);

- более полное и точное определение форм межбюджетных трансфертов в Бюджетном кодексе РФ.

Учет данных рекомендаций позволит, на наш взгляд, усовершенствовать механизм межбюджетного перераспределения в соответствии с экономическими и политическими реалиями в Российской Федерации. Также при выработке правовых и управленческих решений, касающихся перераспределения бюджетных ресурсов, необходимо учитывать интересы всех получателей бюджетных средств, в том числе и физических лиц-потребителей государственных и муниципальных услуг. Конечным целевым ориентиром функционирования межбюджетных отношений должно стать повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzheto/>
2. Валовой внутренний продукт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab1.htm
3. Баклаева Н. М. Системные противоречия межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2017. № 31. С. 1863-1872
4. Белоусова С.В. Система управления общественным сектором в свете теорий управления социально-экономическими системами // Вопросы управления. 2015. № 6 (37). С. 135-148.
5. Колесниченко Е.А., Ляпина И.Р. Генезис теорий управления региональными экономическими системами // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 5 (21). С. 52-58.
6. Матвеев А.Г. Философско-правовые основы понятия «система»: от конкретной к аналитической теории систем // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 7-2 (57). С. 105-109.
7. Попова Г.Л. Характеристики налоговой системы с позиции теории систем // Финансы и кредит. 2011. № 46 (478). С. 31-40.
8. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография / М.А. Печенская. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с.
9. Мохнаткина Л.Б. Система организации и механизм функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2019. № 2. С. 58-64.
10. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савушкин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49-64.
11. Новожилова Т.Н., Паршина И.В. Формирование доходов бюджетов бюджетной системы РФ в контексте институциональной теории // Вестник НГИЭИ. 2018. № 3 (82). С. 107-119.
12. Чирва О.Г., Вишневская Н.В. Теоретические основы государственного регулирования межбюджетных отношений в Украине // Балтийский гуманитарный журнал. 2014. № 3 (8). С. 35-39.
13. Полонская В.А. Бюджетная обеспеченность - индикатор социально-экономического состояния региона (на примере Приморского края) // Карельский научный журнал. 2018. Т. 7. № 2 (23). С. 117-120.
14. Молчанова М.Ю. Методологические основы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Журнал экономической теории. 2012. № 1. С. 118-122
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/
16. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. / Общая ред. Мигары Де Сильвы, Галины Курляндской; Науч. ред. Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь Мир», 2006 - 464 с.
17. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2 (42). С. 24-35.
18. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/#
19. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 494-ФЗ. – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document-relations/12112604/1/0/635:4>

Статья поступила в редакцию 27.07.2019

Статья принята к публикации 27.08.2019