

УДК

DOI: 10.18413/2409-1634-2018-4-2-0-6

Московцев Н.Н.

**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ  
ИХ ОРГАНИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

Инспекция федеральной налоговой службы России по г. Белгороду,  
г. Белгород, 308015, Russia

**Аннотация**

В статье рассмотрены теоретические вопросы сущности межбюджетных отношений и принципов их организации. Проанализирован бюджет Белгородской области на 2018 год, рассмотрен вопрос дотаций Российской Федерации подконтрольным субъектам и сделан вывод о присутствии проблем, мешающих реализации таких основополагающих принципов как самостоятельность бюджетов, соответствие объёма возложенных расходных обязательств доходным полномочиям, равномерность бюджетной обеспеченности различных территорий. Анализ показал, что в рамках межбюджетного регулирования соблюдение баланса интересов представляется одной из сложнейших задач государства.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный кодекс, межбюджетные отношения, дотации, межбюджетные трансферты, бюджетный федерализм.

Moskovtsev N.N.

**THE INTERBUDGETARY RELATIONS AND THE PRINCIPLES  
OF THEIR ORGANIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION.**

Inspectorate of the Federal Tax Service of Russia for Belgorod, Belgorod, 308015, Russia

**Abstract**

In article theoretical questions of essence of the interbudgetary relations and the principles of their organization are considered. The budget of the Belgorod region for 2018 is analysed, the question of grants of the Russian Federation to under control subjects is considered and the conclusion is drawn on presence of problems of such fundamental principles preventing realization as independence of budgets, compliance of volume of the assigned account obligations to profitable powers, uniformity of fiscal capacity of various territories. The analysis has shown that within the interbudgetary regulation respect for balance of interests is represented to one of the most difficult problems of the state.

**Keywords:** budget, budget code, interbudgetary relations, subsidies, interbudgetary transfers, budgetary federalism.

**Введение**

Рассмотрена система межбюджетных отношений в Российской Федерации, выявлена основная проблематика в рамках вышеназванной темы, которая в основном заключается в несовершенности нормативно-правовой базы и непосредственном регулировании данного рода отношений, предложены основные направления решения дан-

ной проблемы, которые могут быть использованы при принятии решений в бюджетной сфере.

В наши дни, в системе межбюджетных отношений происходят значительные изменения, совершенствуется нормативно-правовая база, механизмы распределения финансовой помощи и система контроля над расходованием выделенных средств.

Однако, существует ряд проблем в реализации бюджетного потенциала в регионах: разбалансированность механизма функционирования бюджетной системы; уровень нормативной и информационной база для регулирования межбюджетных отношений; неразвитость механизмов управления бюджетными потоками, как в доходной, так и в расходной их части; недостаточно теоретически обоснованных и законодательно закрепленных положений о методах и функциях управления бюджетно-налоговой политикой, долговой политикой регионов.[6]

Основным законодательным актом, регламентирующим межбюджетные отношения в Российской Федерации, является Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ в действующей редакции от 4.06.2018 года.

Бюджетный кодекс Российской Федерации служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Участниками межбюджетных отношений являются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти регионов РФ и органы местного самоуправления.

### **Основная часть**

Характер межбюджетных отношений основывается на бюджетном федерализме. Бюджетный федерализм – это система принципов построения межбюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органа местного самоуправления.

Исходя из характера своей сути и в соответствии со своим основанием, межбю-

джетные отношения должны включать в себя решение следующих вопросов:

- закрепления и распределения доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы;
- разграничения регулирующих доходов;
- делегирования расходных полномочий на нижестоящие уровни;
- возмещения расходов в связи с передачей полномочий на нижестоящий уровень бюджета, а также принятых решений, повлекших дополнительные расходы или потери доходов другого уровня бюджета;
- предоставления безвозмездной финансовой помощи другим бюджетам (дотации, субсидии, субвенции, иные трансферты);
- объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти;
- предоставления возмездной финансовой помощи другим бюджетам (в форме бюджетных кредитов);
- контроль за соблюдением бюджетного законодательства нижестоящего уровня бюджетной системы;
- иных бюджетных отношений.

Данные отношения должны быть взаимосвязаны и гармоничны, не противоречить иерархичности бюджетов и основываться на следующих принципах:

1. Самостоятельность бюджетов разных уровней (закрепление за каждым уровнем власти и управления собственных источников доходов, право самостоятельно определять направления их расходования, недопустимость изъятия дополнительных доходов и неиспользованных или дополнительно полученных средств в вышестоящие бюджеты, право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления, право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов и т.д.).

2. Законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональ-

ными и местными органами власти и управления.

3. Соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям (обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов).

4. Нормативно-расчетные (формализованные) методы регулирования межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи.

5. Наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления, достижение взаимосогласованных решений по вопросам налогового-бюджетной политики [3, с. 22].

Для реализации этих принципов важны формы проявления межбюджетных отношений. Термин «межбюджетные отношения» является сложным и многоаспектным, что является причиной споров и разногласий при раскрытии его содержания и требует дополнительных и углубленных исследований. Реальные формы и методы реализации их во многом зависят от продуманной и корректной теоретической трактовки.

Таким образом, межбюджетными отношениями, в моем понимании, являются отношения между органами власти разного уровня, направленные на формирование и исполнение бюджетной политики государства.

Межбюджетные отношения проявляются как отношения по выделению межбюджетных трансфертов, урегулированных Бюджетным кодексом РФ.

Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации [1]. Согласно действующего Бюджетного кодекса, формы межбюджетных трансфертов представлены в ст. 129 БК РФ, ст.135 БК РФ и ст. 142 БК РФ. Трансферты, предоставляемые из федерального бюджета, предусмотрены ст. 129 БК РФ; ст. 135 БК РФ – формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Федерации, а формы межбю-

джетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, перечислены в ст. 142 БК РФ.

Еще одной формой проявления межбюджетных отношений являются дотации. Дотации – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования [1 ст. 6 БК РФ].

В качестве примера, для рассмотрения межбюджетных отношений, возьмем Белгородскую область.

В соответствии с законом Белгородской области от 18 декабря 2017 года № 211 «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», объем доходов областного бюджета в 2018 году составит 78 208 043 тыс. рублей, а расходов в этом же периоде – 81 067 510 тыс. рублей, что говорит о том, что бюджет субъекта планируется дефицитным, а как следствие – нуждается в дотациях.

Значительную долю в объеме консолидированного бюджета области занимают средства финансовой помощи из федерального бюджета. Так, на 2018 год прогнозируемый объем финансовой помощи из федерального бюджета бюджету Белгородской области составит 13,7 млрд. рублей. Как и в текущем году, наибольший объем более 8,0 млрд. рублей, или 58,5 процентов ожидается по субсидиям на поддержку агропромышленного сектора; 3,8 млрд. рублей (27,4%) составят межбюджетные трансферты на социальную политику [13].

В рамках межбюджетных отношений, Правительство Российской Федерации выделяет нуждающимся субъектам федерации дотации. В 2018 году в перечень дотационных субъектов федерации, согласно приказу Минфина России от 15.11.2017 N 1029 "Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации" в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, вошли более 85 процентов субъектов Федерации, включая Белгородскую область. Только 12 субъектов страны не нуждается в дотациях [4].

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что большая часть субъектов федерации подпадает под дотации государства, что в свою очередь характеризует сложившиеся межбюджетные отношения не с лучшей стороны в вопросе собственной эффективности и остро ставит тему актуальности своей оптимизации на данный момент.

Рассматривая межбюджетные отношения, следует отметить, что принципы и цели взаимодействия бюджетов могут быть реализованы только посредством эффективно действующих бюджетно-налоговых механизмов и соответствующих финансовых технологий. В системе бюджетного федерализма должны функционировать три финансовых механизма:

1. Механизм распределения расходных полномочий бюджетов содержится в Бюджетном кодексе Российской Федерации и в ежегодно принимаемых законах о федеральном бюджете, бюджетах субъектов Федерации и местных бюджетах, а также в бюджетной классификации Российской Федерации. Бюджетная классификация в части функциональной и экономической классификации расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов является единой для бюджетов всех уровней. Бюджетный кодекс РФ делит расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания на текущие расходы и капитальные расходы, обеспечивающие инновационную и инвестиционную деятельность органов власти. Законодательство устанавливает расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета; расходы, совместно финансируемые на основе делегирования полномочий на компенсационной основе; расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации; расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

2. Механизм распределения налоговых полномочий и налоговой базы определяется Налоговым кодексом Российской Федерации, законами о конкретных видах налогов и законами о бюджетах на очередной фи-

нансовый год, а с 2005 г. Бюджетным кодексом РФ. Предусматривается введение федеральных, региональных и местных налогов и сборов; разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по нормативам федеральных налогов по уровням бюджетной системы. Желательно, чтобы при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации должны составлять не менее 50% суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Федеральное законодательство ввело ограничение на полномочия других уровней: не могут устанавливаться региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации.

3. Механизм бюджетных трансфертов, обеспечивающий итоговую сбалансированность всех уровней бюджетной системы, формируется законами о бюджетах на предстоящий финансовый год и Бюджетным кодексом РФ. Система федеральных трансфертов субъектам Российской Федерации включает: а) трансферты из пяти федеральных фондов финансовой помощи регионов; б) целевые субвенции на оказание дополнительной финансовой помощи высокодотационным регионам; в) дотации и субвенции закрытым административно-территориальным образованиям, отдельным городам; г) финансирование программ по развитию регионов; д) трансферты в форме зачета встречных требований; е) бюджетные кредиты; ж) финансовые гарантии за счет средств федерального бюджета; з) средства федерального бюджета, переданные в управление субъектам Российской Федерации, бюджетные компенсации [14].

На современном этапе вопрос оптимизации принятия решений межбюджетных отношений рассматривается как Министерством финансов Российской Федерации, так и исследуется российскими учеными. В рамках научных публикаций по вопросам межбюджетных отношений в статье Яковенко И.В. «Комплекс экономико-математических моделей регулирования

межбюджетных отношений на базе согласования региональных и муниципальных интересов» [15], был предложен соответствующий комплекс экономико-математических моделей, предполагающих оптимизацию межбюджетных отношений на регионально-муниципальном уровне.

Необходимость данного исследования обусловлена тем, что в рамках современных межбюджетных отношений наблюдается тенденция усиления самостоятельности муниципалитетов и заинтересованность местных властей к увеличению собираемости налогов. В связи с этим возникает проблема определения величин отчислений в местные бюджеты от собираемых на территории муниципальных образований налогов и сборов, обеспечивающих сбалансированность интересов различных субъектов экономики. Эффективным способом решения этой проблемы является разработка и использование экономико-математических моделей, позволяющих дать количественную оценку последствиям полученных результатов [15].

Однако, возвращаясь к рассмотрению межбюджетных отношений в более глобальном смысле, стоит упомянуть, что Министерство финансов Российской Федерации продолжает процедуру оптимизации межбюджетных отношений на законодательном уровне. Так, согласно документа «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», опубликованного на сайте Министерства финансов, с 2018 года по 2020 год, бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений будет сосредоточена на решении следующих задач:

- содействие сбалансированности бюджетов субъектов и местных бюджетов;
- снижение федерального регулирования налоговой базы регионов;
- повышение эффективности бюджетных расходов и бюджетная консолидация;
- создание предсказуемых, прозрачных и комфортных условий предоставления финансовой помощи.

В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ предлагается с 2018 года провести реструктуризацию за-

долженности регионов по бюджетным кредитам.

Более того, предлагается продлить на 7 лет срок возврата бюджетных кредитов, предоставленных регионам в 2015-2017 годах, предусмотрев погашение в 2018-2019 годах в размере 5% от суммы основного долга, в 2020 году – в размере 10% от суммы основного долга, в 2021-2024 годах – равными долями по 20% от суммы основного долга, что, в свою очередь, даст регионам время и средства для оптимизации своих бюджетов и послужит хорошей предпосылкой для развития.

В случае роста налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов выше уровня инфляции, целесообразно предусмотреть дополнительную возможность продления реструктуризации и снижения доли ежегодного погашения суммы основного долга до 5% в 2020 году, до 10% в 2021-2028 годах и 5% в 2029 году.

Эти направления позволят субъектам РФ обеспечить равномерное погашение задолженности по бюджетным кредитам, снизить объемы возврата бюджетных кредитов, и высвободить средства для финансирования приоритетных расходных обязательств.

Для поддержания сбалансированности субфедеральных и местных бюджетов в течение планового периода будет продолжено применение мер, направленных на ограничение дефицитов и уровня долга, обеспечение экономического развития [5].

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что основами межбюджетных отношений должны быть результаты, состоящий из следующих компонентов:

1. Действенность – как степень достижения поставленной цели и выполнения задач (сравнение запланированного с выполненным).
2. Экономичность – как степень использования необходимых ресурсов (соотношение плановых и фактических ресурсов, необходимых для реализации цели и задач).
3. Эффективность – как соотношение результатов и затрат деятельности.

4. Качество как соответствие определённым условиям.

5. Внедрение инноваций как процесс, имеющий прикладной характер и необходимый для совершенствования деятельности.

#### **Заключение**

Анализируя межбюджетные отношения в РФ можно прийти к выводу, что необходимо очень грамотно подходить к перераспределению финансовых средств, так как они позволяют обеспечить макростабильность и макроуправляемость большой территорией, а также участвуют в воспроизводственном процессе, увеличивая возможности территориального развития. В рамках этого процесса соблюдение баланса данных интересов представляется одной из сложнейших задач государства, в связи с чем на федеральном уровне постоянно проводится работа по совершенствованию межбюджетных отношений.

Процесс формирования межбюджетных отношений должен быть достаточно жестко регламентирован. Вместе с тем, сбалансированная бюджетная политика дает возможность определять приоритетность направления средств на выполнение тех или иных обязательств. Эффективное планирование, а также осуществление постоянного контроля за целевым расходованием средств, позволяет руководству регионов реализовывать программы социального и экономического развития [13].

Несмотря на реформирование межбюджетных отношений, до сих пор не решена проблема, препятствующая реализации таких основополагающих принципов бюджетного федерализма, как, самостоятельность бюджетов, соответствие объёма возложенных расходных обязательств доходным полномочиям, равномерность бюджетной обеспеченности различных территорий. Особое значение приобретает проблема оптимизации налоговых и неналоговых зачислений в бюджеты различных уровней. Распределение налогов должно гарантировать регионам конституционную самостоятельность, одновременно повышая ответственность органов власти каждого звена за про-

ведение активной финансово-экономической политики на местах.

#### **Список литературы**

1. Владыка М.В., Бурдинская Д.М., Горбунова Е.И., (2017). Развитие методов государственного банковского регулирования и надзора: федеральный и региональный аспекты реформирования // *Фундаментальные исследования*. 2017. № 2. С. 114–119.
2. Исаева Е.А., Бухтуев К.А., Нехорошева М.А., (2016). Анализ надежности коммерческих банков с использованием рейтинговой системы Camel // *Экономика и современный менеджмент: теория и практика*. 2016. № 56. С. 35-43.
3. Селиверстов А.В., (2017). Модель Camels – система оценки эффективности коммерческого банка // *Аллея Науки*. 2017. Т. 2. №9. С. 605-608.
4. Рейтинг крупнейших банков России по активам – итоги 2018 года [Электронный ресурс] // *Риарейтинг* URL:<http://riarating.ru/banks/20180207/630081913.html> (дата обращения 31.03.2018).
5. Рейтинг крупнейших российских банков по рентабельности на 1 января 2018 года [Электронный ресурс] // *Риарейтинг* URL:[http://vid1.rian.ru/ig/ratings/b\\_profit\\_0118.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/b_profit_0118.pdf) (дата обращения 31.03.2018).
6. Camels Сбербанк России [Электронный ресурс] // Портал банковского аналитика URL:<http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=sberbank-rossii-1481&BankMenu=camels> (дата обращения 31.03.2018).
7. Camels Райффайзенбанк [Электронный ресурс] // Портал банковского аналитика URL:<http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=rayffayzenbank-3292&BankMenu=camels> (дата обращения 31.03.2018).
8. Camels Почта Банк [Электронный ресурс] // Портал банковского аналитика URL:<http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=pochta-bank-650&BankMenu=camels> (дата обращения 31.03.2018).
9. Camels Россельхозбанк [Электронный ресурс] // Портал банковского аналитика URL:<http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=rassel-hozbank-3349&BankMenu=camels> (дата обращения 31.03.2018).
10. Camels Втб [Электронный ресурс] // Портал банковского аналитика URL:<http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=vtb-1000&BankMenu=camels> (дата обращения 31.03.2018).

11. Рейтинг банков по объему капитала на 01 января 2018 года [Электронный ресурс] // Риарейтинг URL:

[http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki\\_07\\_01\\_18.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki_07_01_18.pdf)  
(дата обращения 31.03.2018).

12. Рейтинг банков по объему собственного капитала на 1 января 2018 года [Электронный ресурс] // Риарейтинг <http://riarating.ru/banks/20180222/630083713.html> (дата обращения 31.03.2018).

13. Рейтинг банков по объему активов на 1 января 2018 года [Электронный ресурс] // Риарейтинг URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki\\_05\\_01\\_18.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki_05_01_18.pdf) (дата обращения 31.03.2018).

### References

1. Vladyka M.V., Vaganova O.V., Kucheryavenko S.A., Bykanova N.I., (2016). Analysis of efficiency indicators of a macro region's economy (on the example of the central federal district) // The Social sciences (Pakistan). 2016. Vol. 11(15). P. 3728-3733.

Vladyka. M.V., Burdinskaya. D.M., Gorbunova. E.I. , (2017). Development of methods of state banking regulation and supervision: federal and regional aspects of reforming // Fundamental research. 2017. No. 2. Pp. 114–119.

2. Isaeva. E.A., Bukhtuev. K.A., Nekhorosheva. M.A., (2016). Analysis of the reliability of commercial banks using the CAMEL rating system // Economics and modern management: theory and practice. 2016. No. 56. Pp. 35-43.

3. Seliverstov A.V., (2017). Model Camels – system for assessing the effectiveness of commercial banks // Alley of Science. 2017. Vol. 2. No 9. Pp. 605-608.

4. Rating of the largest banks in Russia by assets – results of 2018 [Electronic resource] // «RIA Rating» URL: <http://riarating.ru/banks/20180207/630081913.html> (date of access: March, 31 2018).

5. Rating of the largest Russian banks in terms of profitability as of January 1, 2018 [Electronic resource] // «RIA Rating» URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/b\\_profit\\_0118.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/b_profit_0118.pdf) (date of access: March, 31 2018).

6. Camels Sberbank of Russia [Electronic resource] // Portal of the bank analyst URL: <http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=sberbank-rossii-1481&BankMenu=camels> (date of access: March, 31 2018).

7. Camels Raiffeisenbank [Electronic resource] // Portal of the bank analyst URL: <http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=rayffayzenbank-3292&BankMenu=camels> (date of access: March, 31 2018).

8. Camels Post Bank [Electronic resource] // Portal of the bank analyst URL:

<http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=pochta-bank-650&BankMenu=camels> (date of access: March, 31 2018).

9. caCamels agricultural bank [Electronic resource] // Portal of the bank analyst URL:

<http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=rossil-hozbank-3349&BankMenu=camels> (date of access: March, 31 2018).

10. Camels Vtb [Electronic resource] // Portal of the bank analyst URL: <http://analizbankov.ru/bank.php?BankId=vtb-1000&BankMenu=camels> (date of access March, 31 2018).

11. Rating of banks by volume of capital as of January 1, 2018 [Electronic resource] // «RIA Rating» URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki\\_07\\_01\\_18.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki_07_01_18.pdf) (date of access: March, 31 2018).

12. Rating of banks by the volume of equity capital on January 1, 2018 [Electronic resource] // «RIA Rating» <http://riarating.ru/banks/20180222/630083713.html> (date of access: March, 31 2018).

13. Rating of banks by volume of assets as of January 1, 2018 [Electronic resource] // «RIA Rating» URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki\\_05\\_01\\_18.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki_05_01_18.pdf) (date of access: March, 31 2018).

**Информация о конфликте интересов:** авторы не имеют конфликта интересов для декларации.

**Conflicts of Interest:** the authors have no conflict of interest to declare.

**Московцев Н.Н.** Государственный налоговый инспектор ИФНС России по г. Белгороду, Референт государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса, г. Белгород, Россия

**Moscow N.N.,** State Tax Inspector of the Inspectorate of the Federal Tax Service of Russia for the City of Belgorod, State Civil Service Service of the Russian Federation, 3rd class, Belgorod, Russia