

Экономика территорий

DOI: 10.15838/tdi/2018.1.41.3

УДК 336.14(470) | ББК 65.261.31(2Рус)

© Аветисян И.А.

РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА



АВETИСЯН ИШХАН АРТАШОВИЧ

Вологодский государственный университет
Россия, 160000, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15

Статья посвящена исследованию весьма актуальных и наиболее сложных вопросов по регулированию межбюджетных отношений в современной России и определению его места в бюджетном менеджменте. На основе раскрытия правовой и социально-экономической сущности межбюджетных отношений в Российской Федерации показывается, что их регулирование занимает самостоятельное место в иерархической системе бюджетного менеджмента, являясь одновременно его неотъемлемой частью. На основании исследования исторического аспекта формирования системы регулирования межбюджетных отношений в РФ обосновывается необходимость происходящих принципиальных изменений указанной системы на разных исторических этапах существования новейшей России с целью приведения ее в соответствие с решаемыми задачами конкретного времени развития страны. Доказывается, что главная практическая роль регулирования межбюджетных отношений заключается в обеспечении сбалансированности доходов и расходов всех бюджетов бюджетной системы РФ и этим предопределено его важное и самостоятельное место в общей системе бюджетного менеджмента. По этому поводу в статье приводится общепринятая схема вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений РФ с соответствующей характеристикой их сущностных признаков и роли в достижении сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы страны. Заслуживает особого внимания также рассмотрение вопросов регулирования межбюджетных отношений в тесной взаимосвязи с бюджетным федерализмом, т. к. оно является важным финансовым инструментом для реализации его

Цитата: Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. 2018. № 1 (41). DOI: 10.15838/tdi/2018.1.41.3

Citation: Avetisyan I.A. Management of inter-budgetary relations in Russia is an integral part of budget management. *Territorial Development Issues*, 2018, no. 1 (41). DOI: 10.15838/tdi/2018.1.41.3

принципов на практике. С помощью разъяснения сущности бюджетного федерализма и его разных моделей в мировой практике характеризуются специфические особенности модели российского бюджетного федерализма. Подробно показывается действующий порядок регулирования межбюджетных отношений между федеральным бюджетом РФ и бюджетами субъектов РФ (региональными бюджетами), соответственно между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами с помощью соответствующих правовых норм, механизмов, методов и способов одновременно подчеркиваются не до конца решенные задачи и проблемы социально-экономического и правового характера в вышеуказанных подсистемах регулирования межбюджетных отношений в РФ. Доказывается, что в силу конкретных внутренних и внешних причин сегодня в России вопреки соблюдению принципов бюджетного федерализма сложилась чрезмерная централизация межбюджетных отношений в пользу федерального бюджета РФ. Весьма высока финансовая зависимость регионов от федерального центра. Вследствие этого бюджетная система РФ, в частности федеральный бюджет РФ, функционирует как бюджет не федеративного, а унитарного государства. В связи с этим подчеркивается, что любые самые совершенные правовые нормы, механизмы и методы регулирования межбюджетных отношений в РФ, как неотъемлемой части бюджетного менеджмента, не могут решить проблему обеспечения достаточности финансовых ресурсов на всех уровнях бюджетов бюджетной системы РФ и создания реального бюджетного федерализма в нашей стране. Автор считает, что первоосновой рационализации межбюджетных отношений и создания реального бюджетного федерализма в РФ является устойчивое развитие экономики всех территорий страны и увеличение их собственного налогооблагаемого потенциала. Это означает, что России предстоит пройти трудный путь к созданию реального бюджетного федерализма. Но это необходимо, т. к. от успешного решения данной проблемы во многом зависит сохранение целостности российского государства.

Бюджетный менеджмент в РФ представляет собой совокупность эффективных действий, приемов и методов государственных и муниципальных органов власти и других хозяйствующих субъектов по управлению бюджетными отношениями, строится по определенной системе структурных звеньев. Под системой бюджетного менеджмента подразумевается совокупность различных и взаимосвязанных звеньев, определяющих его организацию на макроуровне, которая, в свою очередь, характеризуется многогранностью и сложностью.

В иерархической системе бюджетного менеджмента самостоятельное и особое место занимает регулирование межбюджетных отношений в РФ, являясь одновременно его неотъемлемой частью. Правовое регулирование межбюджетных отношений в РФ при этом определено Бюджетным кодексом РФ, в соответствии с которым (ст. 6 БК РФ) межбюджетные отношения – взаимоотношения

между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. По этому поводу следует особо отметить, что для полноценного раскрытия содержания межбюджетных отношений, на наш взгляд, важное значение приобретает также определение их сущности с социально-экономической точки зрения. Социально-экономическая сущность межбюджетных отношений – это процесс распределения и перераспределения бюджетных ресурсов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ, который позволяет выравнивать финансовые возможности органов государственного управления всех уровней власти для выполнения ими своих функций, закрепленных Конституцией РФ, а также посредством использования единых методов оказания взаимной финансовой помощи обеспечить требуемый единый стандартный

уровень предоставления государственных и муниципальных услуг жителям различных регионов страны. Нетрудно заметить, что характеристика правовой и социально-экономической сущности межбюджетных отношений в РФ одновременно показывает объективную необходимость их регулирования для обеспечения всем гражданам страны предоставления примерно равного уровня государственных и муниципальных услуг независимо от конкретного региона их проживания. Вместе с тем очевидно, что для достижения вышеуказанных целей гарантом является устойчивое состояние всех видов бюджетов бюджетной системы РФ, т. е. обеспечение их сбалансированности, решение которой сегодня является весьма актуальной и архисложной задачей. Именно в этом проявляется основная практическая роль регулирования межбюджетных отношений в РФ и предопределяется его особое и важное место в общей системе бюджетного менеджмента.

За все годы существования новейшей России система регулирования межбюджетных отношений в стране претерпела существенные изменения. Так, в начале 90-х годов XX века в условиях значительной экономической и финансовой дестабилизации страны были произведены радикальные изменения в финансово-бюджетной сфере и системе регулирования межбюджетных отношений в РФ. Был осуществлен переход от централизованной организации управления финансово-бюджетной системой страны с контролем финансовых и межбюджетных потоков из союзного центра к децентрализованной организации их управления на основе бюджетного федерализма. Постепенно стали возникать один за другим, расчленившись от единой государственной бюджетной системы страны, автономные государственные внебюджетные фонды РФ. Отсутствие мирового опыта подобных радикальных изменений в условиях переходной рыночной экономики и соответствующей

правовой базы управления процессом такой децентрализации финансово-бюджетных потоков страны в 90-е годы привело к несбалансированности консолидированных региональных бюджетов, что, в свою очередь, вызывало расхождение интересов центра и субъектов федерации, усиление центробежных сил и тем самым ставило под угрозу территориальную целостность РФ.

Необходимо также отметить, что до принятия Бюджетного кодекса РФ (1998 год) и введения его в действие (2000 год) в России почти десять лет управление в целом бюджетной системой страны (бюджетный менеджмент) и его составной частью – регулированием межбюджетных отношений – строилось на базе Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 года. В условиях отсутствия комплексного и систематизированного правового акта страны – Бюджетного кодекса РФ – наблюдались ежегодно меняющиеся принципы организации межбюджетных взаимоотношений между Федеральным бюджетом РФ и бюджетами субъектов РФ при составлении и утверждении Федерального бюджета РФ, т. е. отсутствовало законодательное закрепление основ регулирования межбюджетных отношений в постоянном режиме. Это было обусловлено и тем, что фактически отсутствовало четкое законодательное разграничение бюджетных полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. Не было установлено на законодательной основе также нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ с целью обеспечения доходных источников для всех бюджетов и т. д.

Важнейшим шагом для улучшения вышеуказанной ситуации в области регулирования межбюджетных отношений в РФ с целью его совершенствования стали принятие и введение в действие Бюджетного ко-

декса РФ и других правовых нормативных актов страны. В связи с этим заслуживают особого внимания изменения, осуществляемые в рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, принятой Постановлением Правительства РФ от 3 июня 1998 г. № 862 «Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 года», которая была органично интегрирована со Стратегией развития Российской Федерации до 2010 года, подготовленной Центром стратегических разработок. В дальнейшем принятие и реализация федеральных законов об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в РФ, а также поправок к Бюджетному кодексу РФ в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу для совершенствования общей системы регулирования межбюджетных отношений в РФ. В результате наметились положительные сдвиги, в частности, в разграничении бюджетных полномочий между органами власти разных уровней, а также в установлении на законодательной основе нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ с целью обеспечения стабильных доходных источников для всех видов бюджетов. Кроме того, по новому началось регулирование межбюджетных отношений по расходам бюджетов бюджетной системы РФ на основе установленных Бюджетным кодексом РФ расходных и бюджетных обязательств и их разграничения между бюджетами разных уровней. Далее по-новому определялись принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам, и т. д. Наконец, важной базой совершенствования системы регулирования межбюджетных отношений в РФ стала Концепция по-

вышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах, принятая Распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

Несмотря на осуществление вышеуказанных законодательно-правовых мероприятий по совершенствованию системы регулирования межбюджетных отношений в РФ, практика показала, что не до конца были решены проблемы и задачи по повышению эффективности указанной системы. В последующие годы в ходе организации бюджетного менеджмента в части регулирования межбюджетных отношений в РФ продолжало оставаться проблематичным достижение соответствия между доходными источниками и расходными обязательствами разных уровней власти и управления, наблюдалось также неравномерность бюджетной обеспеченности различных регионов страны. Проблематичность сбалансированности доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ и неравномерности бюджетной обеспеченности различных регионов страны сохраняется по сей день. Более того, в последние годы в условиях экономического и финансового кризиса страны обеспечение сбалансированности доходов всех видов бюджетов приобрело весьма актуальный и одновременно очень затруднительный характер.

Из вышеизложенного видно, что необходимость совершенствования системы регулирования межбюджетных отношений в РФ носит постоянный и непрерывный характер. В современных условиях глобализации и интеграции мировой экономики повышение эффективности управления финансово-бюджетной и налоговой системой, включая систему регулирования межбюджетных отношений для всех стран мира, приобрело проблемный характер с точки зрения обеспечения устойчивости их национальных бюджетных систем, финансовой безопас-

ности и стабильного экономического роста. Применительно к России именно с целью решения вышеуказанных задач систематически происходили и продолжают происходить изменения в области регулирования межбюджетных отношений в стране. Эти изменения обусловлены также определением приоритетов финансовой политики государства с целью приведения указанной политики в соответствие с решаемыми задачами развития страны на конкретном этапе. Содержание предусмотренных изменений и их реализация на практике всегда осуществлялись и продолжают осуществляться на основе постоянных поправок к Бюджетному кодексу РФ в части регулирования отношений между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ. Чрезмерные изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ, придают бюджетному законодательству весьма нестабильный характер, который в свою очередь отрицательно сказывается на становлении стабильной и эффективной системы регулирования межбюджетных отношений в современной России. Следует отметить, что окончательный и согласованный вариант регулирования отношений между бюджетами разных уровней для конкретного периода времени устанавливается на основе ежегодных утвержденных законов (решений) о соответствующих бюджетах на очередной финансовый год и плановый период (в условиях формирования трехлетних бюджетов).

Важно отметить, что регулирование межбюджетных отношений тесно связано с бюджетным федерализмом и является главным финансовым инструментом для реализации его принципов на практике. В этом отношении в работах, посвященных исследованию вопросов регулирования межбюджетных отношений, на наш взгляд, мало обращается внимания на увязку этих отношений с принципом бюджетного федерализма.

Проблемы бюджетного федерализма требуются рассматривать в тесной взаимосвязи с принципами федерализма и феде-

ративной формы государственного устройства. Понятия «федерализм» и «бюджетный федерализм» представляются весьма сложными и многоаспектными. Именно этим обусловлено то обстоятельство, что до сих пор при раскрытии содержания этих понятий среди ученых и специалистов возникает множество споров и разногласий.

Федерализм – своеобразная форма государственного устройства под названием «федеративное государство», элементы которого начали проследиваться с начала второго тысячелетия, получившая современные очертания лишь с конца XVIII века. Однако до настоящего времени не существует общепринятых единых базовых принципов федерализма как своеобразной формы государственного устройства. Они не зафиксированы ни в одном международном правовом акте (что было сделано, например, применительно к низовому звену территориального устройства государства в «Европейской хартии местного самоуправления»), а в различных государствах, считающих себя федеративными, это принципы имеют множество разночтений.

Существующие в мире государства, считавшие себя как федеративными, номинально закреплены с соответствующим юридическим определением в их высших законодательных актах, в частности в их конституциях. Эти государства различаются в пространственном, экономическом и территориальном отношении в десятки и сотни раз. Они как сформированные федерации различаются также и структурно. Феноменально, например, устроена современная Россия с ее «сложносоставными» субъектами (членами федерации). Большинство федераций самоорганизовывались как союзы (США, Канада, ФРГ, ОАЭ, Мексика и др.). В ряде случаев федерации сформированы под воздействием внешних сил (например, Индия в 1956 году, Нигерия в 1964 году или Федерация Босния и Герцеговина, созданная на военной базе в Дентине в 1995 году). В связи с этим следует

подчеркнуть, что процессы формирования федераций не всегда воспринимаются всем населением как абсолютное благо.

Федерализм, на наш взгляд, не только своеобразная форма государственного устройства, но и особый способ управления им. Он представляет собой такой способ управления государством, который предполагает органичное сочетание экономических, финансовых и других интересов всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечение единства и целостности страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию. По идее, федерализм является антиподом сепаратизма, приводящего к раздробленности, противоречивым автономии регионов, их стремлению отойти от центра и стать абсолютно самостоятельными (суверенными). Нейтрализуя сепаратистские тенденции, федерализм закрепляет трехзвенную систему управления государством, которая тесно увязывает экономические и финансовые интересы федерации, ее субъектов и местных сообществ.

Из определения сущности федерализма ясно, что он включает в себя экономические и политические составляющие его формирования. С экономической точки зрения федерализм подразумевает наличие обособленных региональных звеньев финансово-бюджетной и налоговой системы государства (самостоятельные региональные бюджеты, региональные налоги и т. д.). А с политической точки зрения федерализм – система власти, разделенная между центральными (федеральными) и субфедеральными (региональными) органами государственной власти и органами местной власти.

Федерализм, представляющий собой федеративную форму государственного устройства и особый способ управления государством, является основополагающей базой для формирования бюджетного федерализма, предопределяющего, в свою очередь, бюджетное устройство и бюджетную систе-

му федеративного государства. Бюджетная система федеративных государств является трехзвенной и состоит из федерального бюджета, бюджетов членов федерации и бюджетов муниципалитетов (местных бюджетов). Соответственно, основы бюджетного устройства и бюджетной системы РФ определяются ее государственным устройством, установленным Конституцией РФ (ст. 5), как федеративной республики, состоящей из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 6 БК РФ), бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Все указанные виды бюджетов при этом существуют самостоятельно, т. е. не включаются в вышестоящие бюджеты.

С одной стороны, бюджетный федерализм является той базой, на которой «покоятся» межбюджетные отношения, а с другой – сам бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее четко проявляются и реализуются через систему регулирования межбюджетных отношений. Поэтому бюджетный федерализм часто пересекается с понятиями «межбюджетные отношения», «бюджетное регулирование», «урегулирование бюджетов» и т. д. 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 общей системы бюджетных отношений.

В экономической и юридической литературе существует много определений

бюджетного федерализма, на сегодняшний день в Бюджетном кодексе РФ отсутствует его определение. На наш взгляд, сущность бюджетного федерализма как формы бюджетного устройства и бюджетной системы федеративного государства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей трех равноправных сторон – федеральных, региональных и местных органов власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов), а также методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ. По существу, бюджетный федерализм – форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в равной степени в едином бюджетном процессе, ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов федерации и муниципальных образований. Раскрытие сущности бюджетного федерализма показывает, что он основан на единой социально-экономической и финансово-бюджетной политике федеративного государства. Это такая организация управления бюджетными отношениями (бюджетного менеджмента), которая позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы федерации с интересами ее субъектов и органов местного управления.

Проблема бюджетного федерализма – это не только установление эффективных (справедливых) финансовых взаимоотношений между бюджетами разных уровней бюджетной системы страны. Это прежде всего проблема взаимоотношений между государством и его гражданами посредством организации рационального движения финансовых потоков по всей территории страны. Соответственно, выход из социально-экономического и финансового

кризиса, сохранение и укрепление территориальной целостности и федеративных основ российского государства предполагают формирование и осуществление со стороны центра активной региональной экономической и финансовой политики. Сегодня на сущно необходимым для России является осознание того, что эффективная модель бюджетного федерализма и системы межбюджетных отношений – это компромисс (а не бюджетное соперничество), продукт синтеза экономических и финансовых интересов государства (включая все уровни власти), населения и предпринимательства. В связи с этим важно отметить, что компромисс вышеуказанных интересов может быть достигнут при условии обеспечения экономического развития регионов. Не следует забывать, что экономический потенциал государства формируется не на уровне центральной власти, а на уровне регионов, поэтому сегодня для России проблема самодостаточности экономического и налогового потенциала регионов становится главной. Именно на решение этой проблемы должны быть нацелены установление оптимальных (справедливых) межбюджетных отношений и формирование реального бюджетного федерализма в РФ.

В мировой практике существует несколько моделей бюджетного федерализма.

Классическая модель децентрализованного бюджетного федерализма ориентирована на конкуренцию между территориальными образованиями, имеющими свои «непересекающиеся» налоги по принципу «один налог – один бюджет». Данная модель бюджетного федерализма характеризуется высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетным процессом по вертикали власти и бюджетной системе. При этом она сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать под-

держку территориальным образованиям. Эта модель, применяемая, например, в США, не ставит целью выравнивание налогового потенциала региона, где он ниже среднего уровня по стране. Регулирование межбюджетных отношений при этом используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечения финансовой поддержки штатов (субъектов США) на основе программно-целевого метода. Нужно отметить, что не каждое федеративное государство может реализовать на соответствующем этапе своего развития подробную модель бюджетного федерализма, которая связана с высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами.

Другая модель в мировой практике носит название кооперативного бюджетного федерализма. Она ориентирована в большей степени на партнерство, взаимопомощь и активную политику федерального центра по горизонтальному и вертикальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, в которых она меньше некоего среднего уровня по стране. Кроме того, при указанной модели бюджетного федерализма значительно ограничивается самостоятельность региональных и местных властей в области налогообложения (например, в Германии).

Вместе с тем имеются смешанные модели бюджетного федерализма (например, в Канаде, Швейцарии). И в кооперативной, и в смешанных моделях бюджетного федерализма речь идет о степени децентрализации и централизации финансовых ресурсов в бюджетной системе данной страны. В связи с этим важно, чтобы централизация не была чрезмерной, в ущерб интересам населения.

Российский бюджетный федерализм можно отнести к кооперативной модели, и его суть заключается в том, что он предполагает партнерские отношения между федеральным центром и субъектами федерации относительно межбюджетных взаимоотноше-

ний. Вместе с тем федеральное бюджетное законодательство в РФ верховенствует над бюджетным законодательством субъектов федерации, так как оно отражает их общие интересы (общегосударственные интересы) и, прежде всего, заинтересованность в обеспечении целостности и единства российского государства. Общая законодательная, в частности, конституционная, модель российского бюджетного федерализма представлена на *рис. 1*.

Как отмечалось, основополагающие принципы бюджетного федерализма реализуются через систему межбюджетных отношений. Важным условием формирования бюджетного федерализма является разработка оптимальных межбюджетных отношений между всеми уровнями бюджетной системы страны, которая должна обеспечить соответствие между доходами и расходами всех видов бюджетов (бюджетное балансирование) и быть одинаково справедливой (с точки зрения правомерного разделения финансового бремени) для всех членов (субъектов) федерации, а внутри субъектов – для составляющих их образований.

С точки зрения целей, задач, форм и инструментов регулирования межбюджетных отношений различают понятия вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений, соответственно, вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Общепринятая схема вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений в РФ представлена на *рис. 2*.

Вертикальное регулирование межбюджетных отношений – это процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по бюджетным расходам и потенциалом доходных источников бюджетов, при этом акцент делается на налоговых поступлениях. Полностью устранить несоответствие между доходами (налоговыми поступлениями) и расходами бюджетов без регулирова-



Рис. 1. Конституционная модель бюджетного федерализма в Российской Федерации

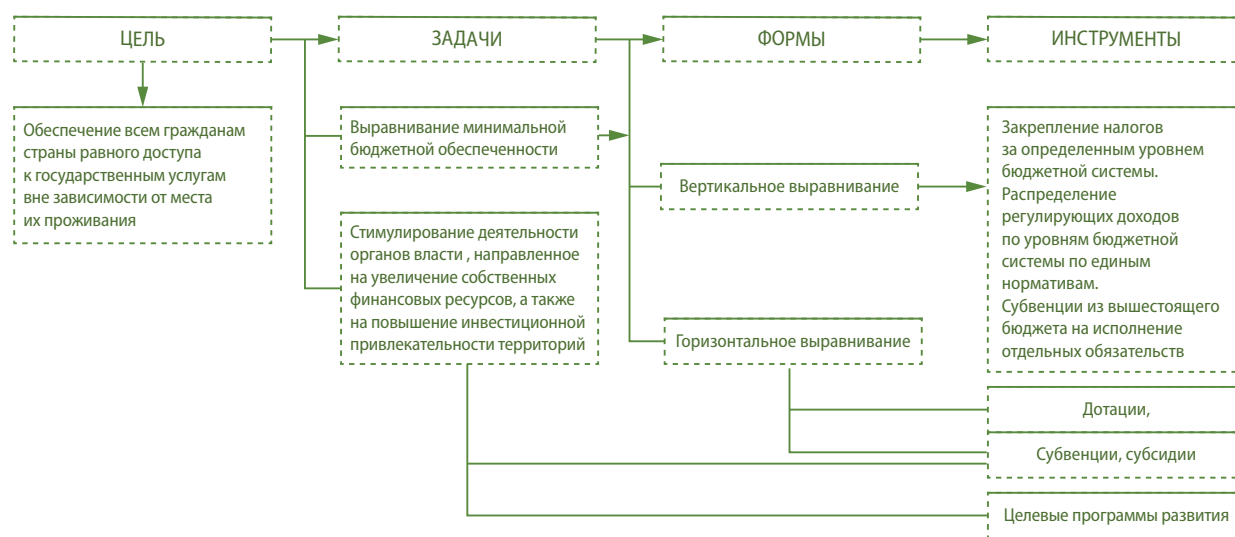


Рис. 2. Общая схема вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений в РФ

ния межбюджетных отношений нереально: абсолютного совпадения между ними на практике не встречается. Поэтому принцип вертикального регулирования межбюджетных отношений в РФ с целью обеспечения сбалансированности бюджетов предъявляет определенные требования как к вышестоящему уровню власти (федеральному), так и к региональным и местным уровням власти. В случае если потенциальные возможности

по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования выполняемых функций и предоставления государственных услуг, за которое отвечает тот или иной региональный и местный орган власти, то вышестоящий уровень власти обязан предоставить нижестоящему уровню недостающие бюджетные ресурсы.

Вертикальное регулирование межбюд-

жетных отношений в РФ накладывает на региональные и местные власти, во-первых, ответственность за финансовое обеспечение закрепленных за ними функций и предоставление населению соответствующих услуг либо государственным учреждением и организацией, либо через частный сектор; во-вторых, обязанность эффективно и ответственно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного, в частности, налогового, потенциала. Инструментами вертикального регулирования межбюджетных отношений в РФ при этом, как следует из рис. 2, являются закрепление налогов за определенным уровнем бюджетной системы, распределение регулирующих доходов по уровню бюджетной системы по единым нормативам, предоставление субсидий из вышестоящего бюджета на исполнение отдельных расходных обязательств.

Однако вертикальное регулирование межбюджетных отношений не решает всех проблем бюджетного федерализма. Поэтому оно сочетается с построением системы горизонтального (в разрезе бюджетов одного и того же звена бюджетной системы) регулирования межбюджетных отношений в РФ.

Горизонтальное регулирование межбюджетных отношений – это процесс пропорционального распределения доходов (налогов) между территориями по определенной методике (формуле) для устранения или снижения неравенства в финансовых взаимоотношениях субъектов РФ и муниципальных образований. Оно предопределено экономическим и финансовым неравенством регионов, приводящим к неравенству среди различных слоев населения в распределении доходов и материальных ценностей, соответственно и к проявлениям социального неравенства, обусловленного также территориальными факторами.

В связи с этим следует отметить, что решение проблемы введения единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов

страны в условиях России представляется гораздо более сложным, чем в какой-либо стране мира, вследствие значительных различий в экономическом и ресурсном потенциале территорий, что определяется не только исторически сложившимся размещением производительных сил, но и значительной дифференциацией природно-климатических и демографических условий. Кроме того, существенное воздействие на обеспечение каждому гражданину страны минимальных социальных стандартов оказали процессы приватизации объектов экономики, сопровождавшиеся массовым отказом предприятий от социальных затрат, содержания объектов социально-бытовой сферы, а нередко и высвобождением работников, которые вынуждены были обращаться за социальной защитой к государству.

По этому поводу важно также подчеркнуть, что до наступления экономического и финансового кризиса в нашей стране после оказания региональной помощи из Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) в виде дотаций для их выравнивания, например, в 2006 году по сравнению с 2005 годом регионам РФ гарантировалась бюджетная обеспеченность не ниже 64% от среднего уровня, при этом существенное повышение бюджетной обеспеченности охватило $\frac{1}{3}$ населения. Об этом свидетельствуют следующие данные, характеризующие доли населения в регионах РФ с разным уровнем бюджетной обеспеченности в 2005–2006 гг. (табл. 1).

Аналитические данные докризисного периода также показывали, что в силу вышеотмеченных экономических, природно-климатических, демографических и других причин различия в бюджетной обеспеченности регионов страны в указанном периоде достигли 40 раз [1]. Думается, что особенно в последние кризисные годы для страны указанный высокий уровень различия бюджетной обеспеченности регионов РФ не только сохранился, но и вырос.

Таблица 1. Доля населения в регионах Российской Федерации с разным уровнем бюджетной обеспеченности в 2005–2006 гг., %

Уровень бюджетной обеспеченности, % к среднему по России	2005 год		2006 год	
	до выравнивания	после выравнивания	до выравнивания	после выравнивания
Критически низкий (<64)	34	0	30	0
Низкий (64–70)	4	30	8	27
Ниже среднего (70–75)	7	8	11	8
Средний (75–100)	19	26	13	27
Выше среднего (100–150)	24	24	25	25
Высокий (>150)	11	11	13	13

Источник: Дементьев Д.В., Щербаков В.А. Бюджетная система РФ: учеб. пособие. 2-е изд. стер. М.: КНОРУС, 2009. С.36

Ведущее место в общей системе межбюджетных отношений РФ занимают межбюджетные отношения федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ. С помощью установленных правовых норм, механизмов, методов и способов регулирования этих межбюджетных отношений обеспечивается сбалансированность доходов и расходов указанных бюджетов. Фундаментом построения межбюджетных отношений между федеральным бюджетом РФ и бюджетами субъектов РФ при этом являются законодательное разграничение расходных обязательств между федеральным и региональными уровнями власти и закрепление за соответствующими бюджетами субъектов РФ собственных налоговых и неналоговых доходов. Например, для бюджетов субъектов РФ к собственным доходам относятся такие региональные налоги, как налог на имущество предприятий и организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, которые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ зачисляются на постоянной основе и полностью (100%) в доходы их бюджетов. Однако практика показывает, что проблему формирования минимально необходимых сбалансированных бюджетов субъектов РФ только путем закрепления за ними на постоянной основе и полностью вышеназванных собственных налоговых и неналоговых доходов не решить, поскольку эти доходы составляют наименьшую часть в общем объеме доходов бюджетов субъектов РФ.

Поэтому одним из важных способов регулирования межбюджетных отношений между федеральным бюджетом РФ

и бюджетами субъектов РФ и обеспечения сбалансированности последних является поступление средств в виде отчислений (в процентах) от федеральных налогов и доходов (налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, некоторых видов акцизов и др.). Для бюджетов субъектов РФ (также для местных бюджетов) указанные отчисляемые доходы принято называть регулирующими или перераспределяемыми доходами. Перечень и нормативы отчислений от конкретных видов федеральных налогов и доходов в бюджеты субъектов РФ определяются Бюджетным кодексом РФ, а конкретные пропорции их распределения между федеральным бюджетом РФ и бюджетами субъектов РФ утверждаются ежегодным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. По этому поводу следует отметить, что данный способ регулирования межбюджетных отношений в России существует давно, еще с советских времен. Его преимущество заключается в обеспечении единства доходных источников для всех бюджетов субъектов РФ, а также заинтересованности региональных органов власти в полной мобилизации не только собственных, но и регулируемых доходов и ответственности за это. Вместе с тем данный способ регулирования межбюджетных отношений содержит в себе потенциал проявления иждивенческих настроений у отдельных территорий, то есть возможность получить больше средств в виде регулируемых доходов (наличие субъективного фактора) без приложения при этом усилий по разви-

тию экономики и расширению собственной налоговой базы на своих территориях.

Необходимо также отметить, что в результате существующих чрезмерных экономических и финансовых различий большинство регионов РФ считаются депрессивными (дотационными и сверхдотационными). При этом в последние кризисные годы количество депрессивных регионов РФ увеличилось. Так, если в 2015 году к депрессивным регионам страны относилось 68 из 83 субъектов РФ, то в 2017 году – 74 из 85 субъектов РФ [2]. Из-за отсутствия в депрессивных регионах страны достаточной налоговой базы ограничены возможности для увеличения отчислений от федеральных налогов в доходы их бюджетов, вследствие чего собственные и регулирующие доходы, вместе взятые, не покрывают расходы бюджетов указанных регионов. Поэтому применяется способ оказания финансовой помощи из федерального бюджета РФ бюджетам субъектов РФ в виде дотаций, субвенций и субсидий. Эти виды оказания финансовой помощи осуществляются через межбюджетные трансферты, т. е. средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 БК РФ).

Вышеуказанные виды межбюджетных трансфертов при этом предоставляются на определенных принципах и для осуществления конкретных целей. Так, дотация – средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе (принципах) на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности соответствующих территорий. Субвенция – средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. Субсидия (помощь, поддержка) – средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, а также

юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Нетрудно заметить, что составляющей системы межбюджетных отношений в РФ являются также межбюджетные трансферты (безвозмездные поступления), используемые для регулирования этих отношений. Так, для оказания финансовой помощи регионам с целью обеспечения сбалансированности их бюджетов в федеральном бюджете РФ были созданы следующие федеральные межбюджетные трансфертные фонды, которые существуют в настоящее время:

- 1) Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), который сформирован с 1994 года;
- 2) Федеральный фонд компенсаций (ФФК) – создан в 2001 году;
- 3) Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (ФФССР) – создан в 2002 году.

Методика расчетов образования и распределения этих фондов при этом утверждается Правительством РФ. Кроме того, конкретные объемы указанных межбюджетных трансфертных фондов для выделения регионам утверждаются ежегодным федеральным законом о федеральном бюджете РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Статистические данные свидетельствуют о том, что до экономического и финансового кризиса, когда федеральный бюджет РФ был составлен и исполнен с профицитом, суммы выделяемых вышеназванных федеральных межбюджетных трансфертных фондов имели постоянную тенденцию к увеличению. Например, за 5 лет (2002–2007 гг.) общий объем финансирования расходов из этих фондов и из существовавших в указанный период фондов регионального развития (ФФР) и реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРР и МФ) увеличился на 47 [1]. Однако в кризисные годы в условиях дефицита федерального бюджета наблюдались тенденции сокра-

щения объемов финансирования регионов из федеральных межбюджетных трансфертных фондов, и эти тенденции сохраняются до сегодняшнего дня. Например, только по проекту федерального бюджета РФ на 2011 год и на 2012–2013 гг. межбюджетные трансферты общего характера в 2011 году было запланировано сократить в сравнении с 2010 годом на 130 млрд руб. Поскольку среди всех федеральных трансфертных фондов ведущее место занимает ФФПР, за счет которого предоставляются дотации бюджетам субъектов РФ на выравнивание их минимальной бюджетной обеспеченности, то в указанном периоде (2011 год) сумма этих дотаций в сравнении с 2010 годом осталась неизменной, т. е. без увеличения. При этом в список получателей дотаций попали 70 субъектов РФ, т. е. около 100 млн россиян, и на каждого из них приходилось 4700 рублей за счет ФФПР [3].

Федеральный фонд компенсации (ФФК), включенный в состав расходов федерального бюджета РФ, по своей сути выступает в качестве способа реализации полномочий федерации в социальной сфере, т. к. обеспечение предоставления на территории РФ государственных и муниципальных услуг, относящихся к полномочиям субъектов РФ и муниципальных образований, является обязательством всего государства. Поэтому за счет ФФК предоставляются субвенции, распределение которых осуществляется между всеми без исключения субъектами РФ и муниципальными образованиями вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности. Фактически указанный фонд формируется и распределяется с целью обеспечения равных возможностей финансирования из бюджетов субъектов РФ (в пределах консолидированного бюджета субъекта РФ), делегируемого органом государственной власти субъектов РФ и органом местного самоуправления для исполнения расходных обязательств. Это, прежде всего, расходы на реализацию делегированного полномочия

по оказанию мер социальной поддержки, в частности, по оплате 50% жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в соответствии с Федеральным законом РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральным законом РФ от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральным законом РФ от 24 января 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.

Значит, формирование в составе федерального бюджета РФ ФФК предназначено для использования новой схемы целевого финансирования использования вышеуказанных федеральных законов. Этот фонд стал своего рода новым элементом в системе межбюджетных отношений центра и регионов страны, направленным на частичное обеспечение единых государственных гарантий социальной защиты населения на всей территории РФ, предусмотренных федеральным законодательством. Следует также отметить, что создание этого фонда можно оценить как важный шаг Правительства РФ к более четкому распределению доходных и расходных полномочий бюджетов всех уровней и сокращению числа федеральных законов, не обеспеченных конкретными источниками финансирования.

Промежуточное место между ФФПР и ФФК занимает Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (ФФССР), который предназначен для предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий в целях участия в финансировании (софинансировании) приоритетных для страны социальных расходов. Средства указанного фонда (субсидии) распределяются между всеми без исключения субъектами РФ для целевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (прежде всего на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение и др.) при соблюдении определенных усло-

вий. Цели и задачи, условия предоставления и расходования субсидий из ФФССР, критерии отбора субъектов РФ и (или) муниципальных образований для выделения указанных субсидий и их распределения между субъектами РФ устанавливаются федеральными законами, в частности, законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Например, Правительство РФ утвердило предельные уровни софинансирования социальных расходов на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов по всем субъектам РФ. При этом на предстоящий трехлетний период начиная с 2018 года уровень софинансирования для получения федеральных субсидий регионов Правительством РФ утвержден в зависимости от их бюджетной обеспеченности. Так, уровень софинансирования Вологодской области из федерального бюджета на весь трехлетний период должен вырасти с 65 до 77%. При этом, по заверению Министерства финансов РФ, уровень софинансирования, установленный каждому региону, будет определяться единой методикой по всем государственным программам [4].

Выше было отмечено, что за все годы существования новейшей России система регулирования межбюджетных отношений в стране претерпела существенные изменения, которые несли при этом постоянный и непрерывный характер. Было подчеркнуто, что особенно в 90-е годы XX века в условиях утраты государственной вертикали власти, отсутствия на требуемом уровне законодательного регулирования межбюджетных отношений, а также под влиянием усиления центробежных сил и политической конъюнктуры стремления отдельных территорий приобрести больше самостоятельности, вплоть до получения суверенитета, в России наблюдалась стихийная децентрализация государственных бюджетных ресурсов. В результате во второй половине 1990-х годов доля региональных бюджетов возросла с 40 до 50–55%. Самое главное, что совокупность вышеуказанных

факторов, в свою очередь, ставила под угрозу целостность российского государства.

Примерное распределение средств между отдельными звеньями бюджетной системы РФ во второй половине 90-х годов характеризуется в *табл. 2*.

Таблица 2. Распределение средств между звеньями бюджетной системы РФ во второй половине 1990-х годов, %

Консолидированный бюджет РФ, всего	100
Федеральный бюджет РФ	45–55
Консолидированные бюджеты субъектов РФ, из них:	55–45
Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты)	30–25
Местные бюджеты, из них:	20–25
городские бюджеты	16–10
районные бюджеты	7,5–8
поселковые бюджеты	0,5–0,7
сельские бюджеты	1–1,3
Источник: Бюджетная система России: учеб. для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 29.	

В дальнейшем, в результате восстановления государственной вертикали власти (через создание федеральных округов, возглавляемых полномочными представителями Президента РФ), принятия и введения в действие Бюджетного кодекса РФ и целого ряда федеральных законодательных и правовых нормативных актов начиная с 2000 года в России стали усиливаться принципы федерализации (централизованного бюджетного федерализма) и произошли изменения в перераспределении средств между звеньями бюджетной системы страны в пользу федерального бюджета РФ. В настоящее время около двух третей бюджетных средств (налоговых поступлений) концентрируются в федеральном бюджете РФ. А мировой практикой доказано, что если пропорции перераспределения бюджетных средств между федеральным бюджетом и бюджетами членов федерации составляют 60% и 40% соответственно, то бюджетная система данной страны считается функционирующей по принципу унитарного государства. Между прочим, в одной из старых редакций Бюджетного кодекса РФ было зафиксировано, что при рас-

пределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы РФ налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета РФ [5].

По этому поводу следует подчеркнуть, что в России пропорции перераспределения бюджетных средств между федеральным бюджетом РФ и бюджетами субъектов РФ в пользу федерального бюджета РФ и в ущерб интересам регионов складывались еще до экономического и финансового кризиса на фоне устойчивого экономического развития страны. А в последующие кризисные годы эти тенденции усилились и продолжают по сей день. Сегодня в России к общим трудностям развития экономики (внутренний фактор) добавились многочисленные внешние факторы (обострение международной обстановки, усиление военной угрозы и угрозы международного терроризма и др.), которые объективно диктуют необходимость перераспределения бюджетных средств в пользу федерального бюджета РФ. В целях обеспечения гарантий безопасности нашего государства весьма велика роль федерального бюджета РФ. Исключительно (100%) из федерального бюджета РФ финансируются расходы на оборону и обеспечение безопасности страны, которые за последние годы наращиваются высокими темпами и считаются одним из приоритетных направлений государственной финансовой политики на данном этапе развития нашей страны.

В силу вышеотмеченных внутренних и внешних факторов сегодня в России вопреки принципам бюджетного федерализма сложилась чрезмерная централизация межбюджетных отношений в пользу федерального бюджета РФ в ущерб финансовым интересам регионов. В результате весьма высока их финансовая зависимость от федерального центра. Аналитические данные показывают, что в 2017 году российские регионы в финансовом отношении стали беднее и количество депрессивных (дотацион-

ных и сверхдотационных) регионов, как уже было отмечено нами, увеличилось по сравнению с предыдущими годами. По итогам 2017 года в регионах страны осталось около 40% собираемых бюджетных средств (налоговых поступлений) [2]. Соответственно увеличилось число регионов, у которых бюджеты стали утверждаться с дефицитом. Естественно, при такой неблагоприятной экономической и финансовой ситуации за последние годы с нарастающим темпом вырос долг регионов для покрытия дефицитов своих бюджетов, и фактически они попали в долговую яму. Так, только по итогам 2016 года долг регионов составил 2,5 трлн рублей, причем в 14 областях страны показатель по долгу превысил объем их бюджетных доходов. По мнению отдельных независимых экспертов, в 2017 году долговая нагрузка трети российских регионов превышает 60% объема их бюджетных доходов, а к концу 2018 года четверть областей будут отдавать на обслуживание и погашение долгов до 30% от всего того, что заработают. Примерно 20% регионов к указанному периоду де-факто будут являться банкротами [2].

В связи с этим нельзя не заметить, что существующая сегодня в России чрезмерная централизация системы межбюджетных отношений в ущерб интересам регионов порождает рост социальной напряженности и недовольства населения в некоторых регионах страны, а также приводит к усилению протестных настроений глав этих регионов в отношении федерального центра. В результате на практике иногда наблюдаются признаки «бюджетного соперничества» между некоторыми регионами страны и федеральным центром. Эта ситуация напоминает знаменитый «парад суверенитетов» регионов в начале 90-х гг. XX века. Но если тогда федеральный центр и регионы боролись за разделение политических полномочий между ними, то сейчас в центре борьбы – деление денег между ними, т. е. возникновение и парад финансовых суверенитетов

регионов. Думается, что, если указанное финансовое противоречие (бюджетное соперничество) между федеральным центром и некоторыми регионами не разрешится, а продолжится и усугубится, под угрозу попадет территориальная целостность РФ, как это было в начале 90-х гг. в нашей стране.

Поэтому со стороны федерального центра в настоящее время стало неизбежным на основе партнерства, компромиссов и взаимной финансовой помощи создание модели бюджетного федерализма и системы регулирования межбюджетных отношений, которые соответствовали бы современным требованиям развития нашей страны и были бы нацелены не в меньшей степени также на экономическое развитие регионов. Ведь, как уже было отмечено нами, экономический и налоговый потенциал создается не на уровне центральной власти, а в конкретных регионах страны. А это означает, что любые самые совершенные формы и методы регулирования межбюджетных отношений как части бюджетного менеджмента не могут решить проблему достаточности бюджетных ресурсов на всех уровнях бюджетной системы РФ. Ключ к решению этой проблемы, как нам видится, фактически кроется прежде всего в поступательном развитии экономики страны, соответственно в расширении собственного налогооблагаемого потенциала во всех регионах и муниципальных образованиях, в первую очередь, естественно, в депрессивных регионах РФ.

Особую подсистему межбюджетных отношений РФ составляют межбюджетные отношения внутри субъектов РФ, т. е. межбюджетные отношения между бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований (местными бюджетами), в которых финансовые потоки циркулируют от федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ в сторону местных бюджетов.

В связи с этим важно отметить, что начало 2004 года в РФ ознаменовалось важным этапом реформирования местного само-

управления, системы местных бюджетов и внутрирегиональных межбюджетных отношений. Этому послужило принятие таких законодательных актов, как Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Последний вступил в силу с 1 января 2006 года.

В результате реформы местного самоуправления, проводимой согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, в России сформирована двухуровневая система местного самоуправления, соответственно и местных бюджетов. Так, на территории Вологодской области в настоящее время функционирует 218 муниципальных образований (вместо существовавших до 2006 года 28 муниципальных образований) и столько же местных бюджетов. Это 26 местных бюджетов муниципальных районов; 2 местных бюджета городских округов (бюджеты городов Вологды и Череповца); 22 местных бюджета городских поселений и 168 местных бюджетов сельских поселений.

Практика показывает, что при формировании местных бюджетов только за счет собственных налоговых и неналоговых доходов (налога на имущество физических лиц, земельного налога), закрепленных за ними полностью (100%) и на постоянной основе, а также за счет регулирующих (перераспределяемых) доходов, поступающих в виде отчислений от федеральных и региональных налогов (налога на доходы физических лиц, налога на прибыль, налога на имущество предприятий и организаций, транспортного налога и др.) на долгосрочной основе в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, проблему сбалансированно-

сти указанных бюджетов не решить. Почти ни одно из муниципальных образований за счет вышеуказанных собственных регулирующих доходов, вместе взятых, не сможет сформировать больше половины доходной части местных бюджетов.

Поэтому сбалансированность местных бюджетов в значительной степени обеспечивается за счет безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета, в частности, из регионального бюджета в виде дотаций, субвенций и субсидий. За счет этих поступлений финансируется значительная часть расходов местных бюджетов. Например, только в 2008 году в Вологодской области 43,6% от общей суммы расходной части местных бюджетов муниципальных районов было профинансировано за счет сумм безвозмездных поступлений из областного бюджета [6, с. 101].

С целью обеспечения безвозмездных поступлений (дотаций, субвенций, субсидий) в местные бюджеты в бюджетах субъектов РФ образованы региональные межбюджетные трансфертные фонды, являющиеся неотъемлемой частью системы межбюджетных отношений внутри субъектов РФ. В областном бюджете Вологодской области, например, сформированы следующие региональные трансфертные фонды для:

- финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и финансовой поддержки поселений в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов;
- софинансирования социальных расходов по долевному финансированию социально значимых расходов;
- компенсации по финансовому обеспечению переданных муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий.

Порядок образования регионального фонда финансовой помощи муниципальных образований и методика распределения дотаций, в том числе порядок расчета

и утверждения части дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждаются законом субъекта РФ.

Дотации предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень бюджетной обеспеченности которых превышает показатели критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость их налоговых доходов, а также стоимости бюджетных услуг в расчете на одного жителя. Объем региональных межбюджетных трансфертных фондов утверждается ежегодным законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Аналогичный характер имеет финансовая помощь из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений в виде дотаций. Порядок образования районных трансфертных фондов и распределения дотаций устанавливается законом субъекта РФ. Дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений предоставляются поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровня критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. Поселения, входящие в состав муниципального района, при этом обязаны перечислять в бюджет муниципального района субвенции (отрицательный трансферт) при решении вопросов местного значения межмуниципального характера.

Порядок расчета и использования предоставляемых субвенций из бюджета муниципального района бюджетам поселений устанавливается уставом муниципального района. Размер субвенций при этом утверждается решением представительного органа муниципального района и решением представительных органов поселений

по единому для всех поселений нормативу в расчете на одного жителя. Объем районного фонда финансовой поддержки поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Статистические данные показывают, что до экономического и финансового кризиса наблюдалась тенденция непрерывного роста общей суммы трансфертов из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований, в частности, бюджетам муниципальных районов и поселений. Например, сумма трансфертов из областного бюджета Вологодской области бюджетам муниципальных районов и поселений выросла с 41,5% в 2006 году до 43,6% в 2008 году [7, с. 94]. Однако за последние кризисные годы в связи с ухудшением экономического и финансового положения финансовая помощь через региональные фонды вышеназначенным местным бюджетам области имела тенденцию к сокращению, которая присутствует и на сегодняшний день. В результате почти все местные бюджеты в Вологодской области являются дотационными. Так, только в 2008 году, кроме местных бюджетов двух городских округов (Череповца и Вологды), а также бюджетов четырех муниципальных районов (Череповецкого, Вытегорского, Кадуйского и Шекснинского районов), местные бюджеты 22 муниципальных районов Вологодской области являлись дотационными [8, с. 128].

Необходимо отметить, что не только в Вологодской области, но и во многих субъектах РФ сегодня почти все местные бюджеты являются дотационными. И дело здесь, как нам представляется, не только в ухудшении экономического и финансового положения в регионах и их муниципальных образованиях, вызванном общим экономическим и финансовым кризисом страны. Аналитические данные показывают, что даже до кризиса на фоне устойчивого экономического раз-

вития территорий, особенно субъектов РФ, сохранилась нехватка бюджетных средств у муниципальных образований, причиной которой являлась нарастающая централизация налоговых поступлений в вышестоящие бюджеты, в частности, в федеральный бюджет РФ. Поскольку в силу сегодняшней сложной экономической, финансовой ситуации и напряженной международной обстановки тенденция чрезмерной централизации бюджетных средств (налоговых поступлений) в федеральный бюджет РФ пока сохраняется, соответственно в современной России будет соблюдаться высокая финансовая зависимость местных бюджетов муниципальных образований от вышестоящих бюджетов, в частности, от бюджетов субъектов РФ. Все это одновременно говорит о том, что в подсистеме межбюджетных отношений внутри субъектов РФ существует ряд нерешенных проблем и задач, и необходимость совершенствования регулирования этих отношений сегодня не вызывает сомнения. Для этого требуется отдельное специальное исследование, которое выходит за рамки данной статьи.

Наконец, рассматривая вопросы регулирования межбюджетных отношений между бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований, нельзя, на наш взгляд, не обратить особое внимание на имеющиеся до сих пор в нашей стране правовое (конституционное) противоречие и проблему определения места и функции местных бюджетов в общей бюджетной смете РФ. Суть указанного противоречия состоит в том, что местные бюджеты как неотъемлемая часть пирамиды бюджетной системы РФ (ст. 10 БК РФ) являются главной финансовой базой местного самоуправления, которое, однако, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12), не входит в систему органов государственной власти. Получается, что государственные бюджетные средства (средства местных бюджетов являются государственными) используются

негосударственными органами (органами местного самоуправления) и местные бюджеты фактически «выпадают» из бюджетной системы РФ. Такая ситуация, по мнению многих специалистов и практических работников, негативно влияет на эффективность регулирования межбюджетных отношений субъектов РФ и муниципальных образований с точки зрения создания необходимых условий для формирования долгосрочных и стабильных местных бюджетов. И поскольку вышеуказанная подсистема межбюджетных отношений зеркально отражает также межбюджетные отношения федерального центра и субъектов РФ, то без разрешения данного правового противоречия, по нашему мнению, невозможно создать эффективную систему регулирования межбюджетных отношений нашей страны в целом и сформировать в ней реальный бюджетный федерализм.

Таким образом, в силу ряда внутренних и внешних причин сложившаяся непроясненная экономическая и финансовая ситуация, а также существующие правовые нормы, механизмы, способы и методы регулирования межбюджетных отношений в РФ как неотъемлемой части бюджетного менеджмента к

настоящему времени пока не способствуют решению задач формирования в ней реального бюджетного федерализма. В стране наблюдается процесс перераспределения бюджетных ресурсов в пользу федерального бюджета РФ; действует централизованная система межбюджетных отношений; чрезмерно высока финансовая зависимость нижестоящих бюджетов от вышестоящих. Вследствие этого бюджетная система страны, а федеральный бюджет РФ в частности, функционируют как бюджет не федеративного, а унитарного государства. Необходимость, прежде всего, устойчивого развития отечественной экономики в масштабе как страны в целом, так и ее регионов, а также дальнейшего совершенствования законодательной основы и механизмов повышения эффективности регулирования межбюджетных отношений и формирования реального бюджетного федерализма в современной России не вызывает сомнения. А это значит, что России предстоит пройти длинный и трудный путь создания реального бюджетного федерализма. И это имеет большое значение, т. к. от успешного решения проблемы формирования реального бюджетного федерализма во многом зависит сохранение целостности российского государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дементьев Д.В., Щербаков В.А. Бюджетная система РФ: учеб. пособие. 2-е изд. стер. М.: КНОРУС, 2009. 256 с.
2. Версия. 2017. № 2 (577). 16–22 января. С. 17.
3. Версия. 2010. № 45 (270). 22–28 ноября. С. 4.
4. Премьер. 2017. № 28 (1027). 18 июля. С. 7.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 февраля 2003 года). М.: Юрайт, 2003. С. 38.
6. Поварова А.И. Формирование регионального бюджета в условиях кризиса // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. № 2 (10). С. 101.
7. Ускова Т.В., Гутникова Е.А. Развитие малого бизнеса как фактор повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. № 2 (10). С. 94.
8. Аветисян И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. № 1 (13).
9. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: Государственный флаг РФ, Государственный герб РФ, Государственный гимн РФ. Ростов н/Д.: Феникс, 2008. 62 с.

10. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 20 июня 2016 года). М.: Проспект, 2016. 320 с.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2011. 640 с.
12. Аветисян И.А. Бюджетный менеджмент: сущность, история и проблемы совершенствования в современной России // Проблемы развития территории. 2016. № 2 (82). С.137–151.
13. Аветисян И.А. Управление бюджетным процессом в Российской Федерации как главное звено бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. 2017. № 2 (37). С. 1–26.
14. Вышегородцев М.М. Управление бюджетом: курс лекций. М.: Дело и сервис, 2002. 160 с.
15. Парыгина В.А., Падеев А.А. Бюджетное право и процесс: учебник. М.: Эксмо, 2005. 384 с.
16. Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2006. 128 с.
17. Бюджетное право: учеб. пособие для вузов / под ред. Г.Б. Боляка, А.М. Никитина. 6-е изд. перераб. и доп. М.: Закон и право, 2006. 285 с.
18. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. 4-е изд. перераб. СПб.: Питер, 2008. 576 с.
19. Годин А.М., Горегляд В.П., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. 7-е изд. перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2009. 628 с.
20. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2009. 128 с.
21. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. Г.Б. Поляка. М.: Проспект, 2014. 438 с.
22. URL: <http://www.25.gos.35.ru>
23. Министерство финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru>
24. Советская Россия. 2010. 19 октября. С. 3.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Аветисян Ишхан Арташович – доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансы и кредит», заслуженный работник высшей школы РФ. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Вологодский государственный университет». Россия, 160000, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15. Тел.: +7(8172) 53-17-54.

Avetisyan I.A.

MANAGEMENT OF INTER-BUDGETARY RELATIONS IN RUSSIA IS AN INTEGRAL PART OF BUDGET MANAGEMENT

The article is devoted to the study of topical and most complex issues of regulating inter-budgetary relations in modern Russia and determining its place in budget management. Based on revealing the legal and socio-economic nature of inter-budgetary relations in Russia it is shown that their management takes an independent place in the hierarchical system of budget management being an integral part of it at the same time. Based on the study of the historical aspect of regulating the inter-budgetary management system development in Russia the author justifies the necessity of fundamental changes occurring in the system at different historical stages of the existence of contemporary Russia with the purpose of bringing it into line with the objectives of a specific period of the country's development. It is proved that the main practical role of inter-budgetary relations management is to ensure the balance of income and expenditures of all budgets of Russia's budget system, which predetermines its important and independent place

in the overall system of budget management. In this regard, the article presents the generally accepted scheme of vertical and horizontal management of inter-budgetary relations in Russia with the corresponding characteristics of their essential features and the role in achieving the balance of budgets at all levels of the country's budget system. Special attention should also be paid to management of inter-budgetary relations in close connection with budgetary federalism since it is an important financial tool for practical implementation of its principles. The explanation of the nature of budget federalism and its different models in the world practice has helped characterize the specific features of the model of Russian budget federalism. The author demonstrates in detail the existing procedure for managing inter-budgetary relations between Russia's federal budget and the budgets of Russia's constituent entities (regional budgets); respectively, between the budgets of Russia's constituent entities and local budgets through relevant legal regulations, mechanisms, methods and techniques, at the same time highlighting the unresolved challenges and problems of socio-economic and legal nature in the above-mentioned subsystems of inter-budgetary relations management in Russia. It is proved that in modern Russia due to specific internal and external reasons, contrary to the principles of budget federalism, there is excessive centralization of inter-budgetary relations in favor of Russia's federal budget. The regions' financial dependence on the federal centre is very high. As a result, Russia's budget system, in particular, its federal budget, operates as a budget of a unitary state, rather than federal. In this regard, it is emphasized that even the most perfect legal regulations, mechanisms and methods of managing inter-budgetary relations in Russia as an integral part of budget management, cannot solve the issue of ensuring the adequacy of financial resources at all levels of Russia's budget system and the creation of real budget federalism in our country. The author believes that a fundamental principle of rationalization of inter-budget relations and creation of real fiscal federalism in Russia is the sustainable economic development of all country's territories and increasing their own taxable capacity. This means that Russia will have to go a long way towards creating real fiscal federalism. But this is necessary as the preservation of the integrity of the Russian state largely affects the successful solution of this problem.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Avetisyan Ishkhan Artashovich – Doctor of Economics, Professor, Department for Banking and Finance, Honored Worker of Russian Higher Education. Federal State Budgetary Institution of Higher Education “Vologda State University”. 15, Lenin Street, Vologda, 160000, Russian Federation. Phone: +7(8172) 53-17-54.