Статья посвящена актуальным проблемам межбюджетных отношений, которые представляют собой не только правовое явление, но и важнейший инструмент обеспечения устойчивости и целостности страны, сбалансированного социально-экономического, политического развития экономики и права. Оптимизация межбюджетных отношений на основе правового и институционального обеспечения способствует справедливому распределению национальных ресурсов, повышению качества жизни наших граждан. Вместе с тем нельзя признавать достаточным уровень научного рассмотрения комплекса правовых проблем межбюджетных отношений. До настоящего времени внимание представителей правовой науки к вопросам межбюджетных отношений остается ограниченным, часто вопросы рассматриваются в отрыве друг от друга с позиций интересов лишь отдельных уровней власти, порой в противопоставлении их между собой.

Сформулированы предложения о необходимости подготовки федерального закона, регулирующего межбюджетные отношения между федеральным центром и регионами, в части исключения «ручного» управления и зависимости регионов от экономического состояния страны. Данная модель позволит исключить существующий принцип бюджетного неравенства, дав регионам больше прав самостоятельно принимать решения по экономическому и социальному развитию своих территорий в интересах экономики и общества.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; правовое регулирование; институты развития; механизмы; регионы.

Духхани Адиль Башир Дхахир, аспирант,
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»,
Екатеринбург, Россия;
kon-savin@yandex.ru

ПРАВОВОЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Актуальность рассмотрения вопроса становления системы межбюджетных отношений в историческом и современном состоянии обусловлена необходимостью в формировании, поиске новых правовых и институциональных механизмов, способных выстроить модель субъективизма и полностью отказаться от дифференциации бюджетной обеспеченности регионов.

Анализ эволюции межбюджетных отношений в России позволяет выделить следующие этапы развития:

– первый этап (1991 – 1993 гг.), в России началось создание, и была заложена основа современной налоговой системы;

– второй этап (1994 – 1998 гг.), развитие межбюджетных отношений характеризуется проведением системной реформы межбюджетных отношений. Созданная система не имела достаточной законодательной базы и работала только в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете;

– третий этап (1999 – 2001 гг.), в развитии межбюджетных отношений в России разработана методика формирования и распределения Федерального Фонда финансовой поддержки субъектам Российской Федерации;

– четвертый этап (2002 – 2005 гг.), связан с реформированием межбюджетных отношений в Российской Федерации на основании Программы развития бюджетного федерализма;

– пятый этап (2006 – 2008 гг.), рассмотрение межбюджетных отношений на основе Концепции и методик формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на текущий год и на среднесрочную перспективу, минимум три года [1].

В Российской Федерации с 2013 г. начата реализация государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», при этом по-прежнему сохраняется сильная децентрализация у депрессивных регионов, у которых отсутствуют стабильные и плановые источники поступления доходов в местные бюджеты, причем наблюдается ежегодная тенденция снижения этих доходов.

Развитию стимулов к увеличению доходной базы это также не способствует. По нашему мнению в целом нормативно-правовая база развития межбюджетных отношений направлена в сторону повышения объективности и прозрачности налогово-бюджетных взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации, но работает в ручном режиме, что не позволяет дать ей объективную научную оценку.

На основе вышесказанного можно констатировать, что, несомненно, происходит развитие межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами, – это модель финансовой устойчивости и стабильности, относиться к трансфертам – основному инструменту межбюджетных отношений.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день правовые нормы о межбюджетных отношениях федерального центра и субъектов Российской Федерации не включают необходимый институциональный механизм нормативов и стандартов при согласовании бюджетных параметров субъектов Российской Федерации и федерального центра. Данный пробел «неэффективности» обусловлен отсутствием правовых норм бюджетного законодательства о нормативах. Действующие правовые механизмы бюджетного выравнивания субъектов Российской Федерации не имеют достаточно полной теоретической основы для формирования механизмов рационального распределения бюджетных средств, примером тому является существенная разница в бюджетных правоотношениях между регионами.

Формирование нормативно-правовой среды регионов и муниципальных образований в условиях рыночной экономики сравнительно молодое направление в межбюджетных отношениях, поэтому ее нормы и правила

не в полной мере охватывают вопросы, возникающие в реализации экономических направлений деятельности, и не обеспечивают в полном объеме принцип сбалансированности развития региональных территорий и населенных пунктов.

В настоящее время нормативно-правовая среда развития региона имеет проблемы отсутствия четких регламентированных правил и процедур, проблемы противоречивости и низкой эффективности механизмов реализации законов, вследствие чего многие из них остаются не работающими в должной степени. Все это неизбежно влечет за собой возникновение проблем правового применения законодательных норм и правил, и, как следствие, является сдерживающим фактором для осуществления сбалансированного развития экономики региона.

В процессе постоянного развития и эволюции находиться конституционная среда, ее основные механизмы постоянно развиваются на фоне существующих противоречий межбюджетных отношений. В свою очередь, противоречия, охватывая все социально-экономические отношения, являются источником, движущей силой сбалансированного развития экономики [3].

Действующая система межбюджетных отношений не отвечает потребностям общества, государства и местного самоуправления, поскольку не отражает в достаточной мере их интересы, не способствует развитию экономической активности в субъектах РФ и муниципальных образованиях, не снимает имеющиеся противоречия по поводу разграничения доходных источников бюджетной системы и обязанностей по осуществлению расходов из бюджетов всех уровней. Принципы Конституции Российской Федерации не всегда совпадают с Бюджетным кодексом РФ и нормативными и правовыми актами, регламентирующими межбюджетные отношения, так как не отражает конституционного содержания бюджета страны в части полного обеспечения средствами основной деятельности государства. Кроме того, есть вопросы к сбалансированности развития различных сфер общественной жизнедеятельности и повсеместного гарантирования прав и свобод человека и гражданина, не в полном объеме используются все ее возможности, в том числе функции регулирующего воздействия.

Особую значимость приобретает разработка таких механизмов регулирования развития экономики региона, которые, учитывая специфическую воспроизводственную, отраслевую и технологическую структуру территории, и обеспечивают ее полное и эффективное использование как социально-экономического потенциала, так и сбалансированного развития. По нашему мнению, данные механизмы должны быть интегрированы как в экономическую, так и в правовую и законодательную системы Российской Федерации.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации определены нормативно-правовыми актами Правительства РФ. Совокупность правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, представляет собой правовой институт в системе норм бюджетного права. В функциональном плане нормы, регулирующие межбюджетные отношения, определяют порядок распределения и перераспределения доходов и объема расходов, закрепляемых за каждым уровнем бюджетной системы, решения ряда

организационных и иных вопросов. Полное подчинение в межбюджетных правоотношениях имеет отличие от остальных институтов бюджетного права, что является проявлением политики децентрализации в государственном устройстве Российской Федерации. Все это очередной раз подчеркивает зависимость регионов от центра и не дает возможности для маневра. Поскольку межбюджетные отношения затрагивают реализацию конституционного статуса Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, то в регулировании межбюджетных отношений значительное место занимают нормы конституционного права. По нашему мнению, существенным недостатком правового регулирования межбюджетных отношений является отсутствие норм процессуального характера. Нормативно-правовые акты неоднозначно трактуются, что также усиливает противоречия между центром и регионами.

Правовая урегулированность межбюджетных отношений не устраивает ни федерацию, ни ее субъекты, ни муниципальные образования. Сохранение противоречий в межбюджетных отношениях, несогласованность между уровнями власти по поводу получения прав на доходы и обязанностей по расходам бюджетов, приобретение определенных выгод в процессе перераспределения доходов между бюджетами свидетельствуют об актуальности комплексного реформирования системы межбюджетных отношений. Именно поэтому на всех уровнях власти пытаются решать проблему разграничения бюджетных полномочий, занимаются поиском справедливых критериев распределения доходных источников и обязательств по расходам.

Принципы правового регулирования межбюджетных отношений классифицируются на две группы. Одни из них обеспечивают основы порядка разграничения объема доходов и расходов, закрепления их за всеми уровнями бюджетной системы. Вторая группа принципов служит установлению исходных подходов в процессе перераспределения бюджетных доходов между нижестоящими бюджетами по горизонтали, определяет основы порядка предоставления нижестоящим бюджетам бюджетных средств из вышестоящего бюджета [2].

Однобокое толкование бюджетной системы усиливает ее ограниченность и замкнутость, что является причиной несовершенства методологии, определяющей системные связи между бюджетами всех уровней, поэтому наблюдаются локализация и замкнутость бюджетов, что ограничивает их во взаимодействии. По этой причине все преимущества содержания межбюджетных отношений в бюджетном законодательстве неоправданно сведены к механизму бюджетного регулирования, основу которого представляет комплекс способов перераспределения бюджетных средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий. Примером тому может служить порядок распределения средств по национальным проектам, их сейчас 12, и от качества и эффективности их использования зависит «капитализация» активных регионов на долгие годы, к сожалению одним из условий получения поддержки от государства является софинансирование со стороны регионов, которое некоторым непосильно ввиду дефицитного бюджета.

С учетом изложенного, межбюджетные отношения регулируются преимущественно на уровне подзаконных нормативных правовых актов, а сами они затрагивают механизм реализации конституционных основ в процессе взаимодействия федерации, ее субъектов и муниципальных образований в бюджетной сфере. Следует поднять уровень их правового регулирования до специального федерального закона, в котором необходимо установить унифицированный порядок их функционирования на всех уровнях бюджетной системы, а также определить механизм и нормативы бюджетного регулирования, что будет способствовать обеспечению устойчивости самой бюджетной системы.

Перед Правительством Российской Федерации стоит задача формирования новой модели межбюджетных отношений, способной укрепить федерацию и статус местного самоуправления, обеспечить рациональное использование имеющихся финансовых ресурсов, повысить заинтересованность субъектов РФ и местного самоуправления в увеличении доходной части своих бюджетов. Только единство бюджетной системы обеспечивает внутреннее сочетание взаимодействующих элементов. В этом качестве он является приоритетным по отношению к принципу самостоятельности бюджетов, который призван обеспечивать реализацию прав субъектов РФ и муниципальных образований в пределах их компетенции.

Необходимо в контексте вышесказанного рассмотреть положительные моменты и недостатки современных межбюджетных отношений, которые помогут более качественно сформулировать и использовать как правовые основы законодательства, так и институциональные резервы в поисках оптимального устройства межбюджетных отношений.

Проблемы:

1. Большой объем сферы межбюджетных отношений в совокупности с низким уровнем собственных доходов, большие встречные потоки внутри бюджетной системы.

2. Не всегда качественная и сбалансированная региональная система бюджетирования по отношению к местным бюджетам.

3. Несбалансированность бюджетных ресурсов по отношению к государственным обязательствам является следствием невыполнения взятых на себя обязательств.

4. Многочисленные льготы создали внутри налоговой системы элементы неравенства по отношению к налогоплательщикам.

5. Наличие неэффективных расходов и низкое использование инструментов собственных налоговых поступлений.

6. Формирование бюджетов происходит на основе субъективной оценки с последующим применением механизма «ручного» выравнивания.

Данные проблемы не являются исчерпывающими, но по нашему мнению, это основные недостатки межбюджетных отношений, влияющих в целом на развитие экономики страны. В связи с этим предлагаем *пути решения выявленных проблем:*

1. Закрепить часть регулирующих доходов региона на постоянной основе, расширив права регионов в области налогообложения.

2. Пересмотреть и отменить неэффективные налоговые льготы и отсрочки, оказывающие негативное влияние на экономику.

3. В бюджетном законодательстве Российской Федерации определить порядок оказания дополнительной финансовой помощи как основное условие бюджетной компенсации.

4. Законодательно определить инструменты и механизмы финансового контроля в части по составлению и последующему исполнению территориальных бюджетов.

5. Принять закон о минимальных государственных социальных стандартах.

6. Для депрессивных регионов и территорий необходим федеральный закон, в котором будут заложены основы и критерии для федеральной и региональной поддержки.

Ситуация с коронавирусом на фоне падения цен на нефть, вынужденная остановка промышленных и торговых предприятий, туристического бизнеса и сферы услуг является своеобразной проверкой существующей системы межбюджетных отношений. Как показала практика, регионы нуждаются в серьезной поддержке от центра, чтобы сохранить устойчивость своей бюджетной системы. Поэтому необходимо уже сейчас поднять уровень бюджетного регулирования до федерального закона, исключив «ручное» управления как следствие нарушения неравенства региональных бюджетов, прямо влияющих на региональные экономики и экономику Российской Федерации в целом.

15 апреля 2020 года на совещании Президент России В. В. Путин поручил Правительству РФ реализовать несколько крупных мер поддержки экономики в условиях эпидемии COVID-19. Так, правительство должно перечислить в региональные бюджеты 200 млрд руб. на компенсацию потерь в доходах с «возможностью гибко использовать эти средства», данная помощь является безвозмездной, что открывает совершенно новые возможности в межбюджетных отношениях.

Минфин готовит масштабное перераспределение средств внутри действующего бюджета на 2020 год объемом свыше 900 млрд руб. Средства предполагается использовать на социальные меры (поддержку занятости, выплату пособий по безработице и оплату больничных, 180 млрд руб.), поддержку МСП (снижение соцвзносов с 30 до 15 % и кредитные программы, 340 млрд руб.), отраслевые меры (в основном налоговые отсрочки, 135 млрд руб.), обеспечение сбалансированности региональных бюджетов (компенсация налоговых потерь и пролонгация бюджетных кредитов, 370 млрд руб.). Меньше всего пока закладывается на поддержку системно значимых компаний (30 млрд руб. и 500 млрд руб. госгарантий).

Список литературы

1. **Лишин М. В.** Становление системы межбюджетных отношений: история и современное состояние // Теория и практика общественного развития. 2010. № 1. С. 232 – 326.

2. **Селюков А. Д.** Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Селюков Анатолий Дмитриевич. М., 2003. 387 с.

3. **Хамидулина А. М.** Институциональное обеспечение сбалансированного развития муниципальных образований в регионе [Электронный ресурс] // Электронный научный журнал «Современные проблемы науки и образования». 2012. № 2. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=5932> (дата обращения: 20.04.2020).

References

1. **Lishin M.V.** [Formation of the system of intergovernmental relations: history and current state], *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 2010, no. 1, pp. 232-326. (In Russ.).
2. **Selyukov A.D.** *PhD of Doctor's thesis* (Law). Moscow, 2003, 387 p. (In Russ.).
3. **Khamidulina A.M.** [Institutional support for the balanced development of municipalities in the region], *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya"* [Electronic scientific journal "Modern Problems of Science and Education"], 2012, no. 2. available at: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=5932> (accessed 20 April 2020).

Legal and Institutional Support or Managing Inter-Budgetary Processes in Russia: Past and Present

Dukhani Adil Bashir Dhahir, *Postgraduate,*
Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia;
kon-savin@yandex.ru

The article discusses urgent problems of intergovernmental relations, which are not only a legal phenomenon, but also the most important tool for ensuring the stability and integrity of the country, balanced socio-economic, political development of the economy and law. Optimization of intergovernmental relations on the basis of legal and institutional support contributes to the equitable distribution of national resources, improving the quality of life of citizens. At the same time, the level of scientific consideration of legal problems of intergovernmental relations is insufficient. Until now, the attention of representatives of legal science to issues of inter-budgetary relations remains limited, these issues tend to be considered in isolation from each other, from the standpoint of interests of only certain levels of power, or have contradictory interpretation.

The paper makes suggestions on the need to prepare a federal law governing intergovernmental relations between the federal center and the regions, with regard to the exclusion of "manual" management and the dependence of regions on the economic situation of the country. This model will make it possible to exclude the existing principle of budget inequality, giving regions more rights to independently make decisions on the economic and social development of their territories in the interests of the economy and society.

Keywords: inter-budgetary relations; economic crisis; regional self-isolation; pandemic; national projects.

© Духхани Адиль Башир Дхэхир, 2020

Статья поступила в редакцию 10.10.2019

При цитировании использовать:

Духхани Адиль Башир Дхэхир. Правовое и институциональное обеспечение управления межбюджетными процессами в России: история и современность // *Право: история и современность*. 2020. № 2(11). С. 129 – 135. doi: 10.17277/pravo.2020.02.pp.129-135

Для заметок