

Иорданиди Михаил Христофорович

аспирант юридического факультета
Ростовского государственного экономического
университета (РИНХ)

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ФАКТОР МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация:

В статье рассматриваются проблемы взаимодействия субъектов бюджетных отношений в РФ и муниципальных образований. Описывается роль бюджетного федерализма, выступающего правовым указателем и регулятором различных аспектов межбюджетных отношений. Подчеркивается, что реализация распределительной функции межбюджетных отношений представляет собой механизм, позволяющий поддерживать устойчивость бюджетной системы РФ. Делается вывод о том, что финансовый механизм призван определять наполняемость и сбалансированность бюджетов, а также использовать распределительную функцию межбюджетных отношений.

Ключевые слова:

федеральный бюджет, межбюджетные отношения, бюджетный федерализм, собственные доходы, финансово-правовой механизм, бюджетная обеспеченность, сбалансированность бюджетов.

Iordanidi Mikhail Khristoforovich

PhD student,
Law Department,
Rostov State University of Economics

BUDGETARY FEDERALISM AS AN AUXILIARY FACTOR OF INTER-BUDGET RELATIONS

Summary:

The article deals with the interaction of the subjects of budgetary relations of the Russian Federation and the municipalities. The author describes the role of budgetary federalism acting as a legal regulator of different aspects of inter-budget relations. It is emphasized that implementation of the distribution function of inter-budget relations is a mechanism allowing to maintain the stability of the budget system of the Russian Federation. It is concluded that the financial mechanism is intended to determine the replenishment and balance of budgets, and exploit the distribution function of the inter-budgetary relations.

Keywords:

federal budget, inter-budgetary relations, budgetary federalism, own income, financial legal mechanism, budget capacity, balance of budgets.

Анализ российского законодательства показывает, что термин «бюджетный федерализм» до сих пор не нашел своего нормативно-правового закрепления. Представители научного сообщества стремятся устранить это упущение и предлагают множество различных определений. Заслуживает внимания подход Д.Е. Фадеева, который, определяя понятие «бюджетный федерализм», подразумевает под ним в широком смысле способ управления, в котором органично сочетаются интересы государства с интересами отдельных территориальных образований при соблюдении принципов единства и самостоятельности. Рассматривая данное понятие в узком смысле, исследователь предлагает воспринимать его как систему отношений между уровнями власти, связанную с оптимальным, научно обоснованным распределением доходов, поступающих в бюджеты, которые можно направлять на финансирование государственных расходов [1].

Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения – понятия, рассматриваемые как частное и общее. Первый выступает как способ построения бюджетных отношений, как правовой указатель и регулятор различных аспектов бюджетного процесса. Ю.А. Крохина понимает под бюджетным федерализмом «исходное начало бюджетной деятельности государства, выразившееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между РФ и ее субъектами» [2].

Рассматривая понятие межбюджетных отношений, следует обратить внимание, что они являются частью бюджетного процесса, где важным условием выступают собственные доходы, играющие не менее значимую роль, чем бюджетный федерализм. Так, собственные доходы – это совокупность доходов, из которых исключены субвенции, предназначенные для финансирования принятых полномочий. Они используются для финансирования расходных обязательств, возложенных на определенный уровень государственной или муниципальной власти. К собственным доходам относят налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления из других бюджетов в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности населения и межбюджетных субсидий [3, ст. 47].

Получение местными бюджетами таких доходов позволяет реализовать распределительную функцию межбюджетных отношений, которая призвана сбалансировать все бюджеты бюджетной системы РФ. Сбалансированность – это соответствие объемов расходовемых бюджетных

средств общему объему бюджетного дохода и совокупности источников финансирования его дефицита [4, ст. 33]. Внедренный в российскую практику механизм бюджетного выравнивания, безусловно, позволяет поддерживать устойчивость бюджетной системы и выступает финансовой базой реализации прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации [5].

Кроме того, данный финансово-правовой механизм устанавливает отношения зависимости нижестоящего бюджета от объема финансовых средств, полученных из вышестоящего бюджета. В России существенна доля субъектов РФ и муниципальных образований, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Таким образом, состояние зависимости – характерная черта большинства бюджетов Российской Федерации. Необходимо обратить особое внимание на то, что БК РФ закрепил полномочия только вышестоящих бюджетов, принимающих решения о предоставлении межбюджетного трансферта и об объеме такого предоставления. Процесс учета (или отклонения) позиции нижестоящего, получающего бюджета реализуется в рамках этапа подготовки проекта бюджета и нормативно-правового регулирования.

Характеризуя отношения между государственными бюджетами, бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, необходимо согласиться с наличием «ответственности» вышестоящих бюджетов за сбалансированность, то есть надлежащее обеспечение источниками доходов нижестоящих бюджетов. С учетом наличия жестких требований, предъявляемых к заимствованиям государственных и муниципальных органов власти, а также незначительного распространения обращений к кредитам коммерческих организаций и выпуску государственных (муниципальных) ценных бумаг, можно сделать вывод, что центральным инструментом, обеспечивающим сбалансированность государственных и муниципальных бюджетов, является описанный механизм межбюджетных отношений, осуществляющий вторичное перераспределение бюджета, то есть предоставление межбюджетного трансферта и бюджетного кредита, получение которых четко и однозначно урегулировано нормами бюджетного законодательства.

Выравнивание бюджетной обеспеченности в России находится в подвижном состоянии, а поиск баланса интересов в справедливом финансовом обеспечении всех уровней государственной и муниципальной власти продолжается. В связи с этим можно сказать, что дальнейшее развитие финансового механизма межбюджетных отношений должно базироваться на научных принципах их организации, выражающих смысл множества правовых норм и возникающих только с появлением развитого правового мышления [6].

Принципы, применяемые в каждой отрасли права, состоят из нескольких уровней, что соответствует многоступенчатости их использования для правового регулирования. Применительно к системе налогово-бюджетных отношений наиболее оправдано использование общеправовых, в первую очередь конституционных принципов.

Каждый уровень власти имеет свои цели и решает определенный круг задач исходя из законодательно закрепленных полномочий и предметов ведения. Проблемы взаимоотношений федерального центра, регионов и муниципальных образований в силу политической остроты и несовершенства законодательства были и остаются актуальными [7]. Для повышения эффективности финансово-правового механизма важно, чтобы специальные принципы его построения нашли свое отражение в главе 5 БК РФ [8]. К числу таких принципов, непосредственно связанных с межбюджетными отношениями, возникающими при формировании бюджетных доходов, относятся:

– принцип единства бюджетной системы Российской Федерации – все элементы бюджетной системы взаимосвязаны; в рамках межбюджетных отношений средства перетекают из одного бюджета в другой;

– принцип единства кассы – использование средств бюджетов разных уровней происходит через органы федерального казначейства;

– принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ – как уже было сказано выше, законодатель Российской Федерации закрепил за каждым уровнем власти свои налоговые доходы и расходные обязательства, которые должны быть финансово обеспечены;

– принцип самостоятельности бюджетов – органы власти и управления в каждом территориальном образовании должны проводить активную финансово-экономическую политику, обеспечивающую повышение поступлений доходов в бюджет определенной территории;

– принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований – все субъекты Российской Федерации и муниципальные образования обладают едиными правами на получение межбюджетных трансфертов, на расходование средств, определенными в законодательстве РФ;

– принцип прозрачности (открытости) – весь бюджетный процесс должен быть открыт для контроля со стороны гражданского общества и органов государственной власти;

– принцип достоверности бюджета – все показатели бюджета должны соответствовать действительной социально-экономической ситуации, сложившейся в стране на планируемый период.

Подводя итог, можно отметить, что бюджетный федерализм, выступая нормативно-правовым указателем, регулирующим различные аспекты бюджетного процесса, в том числе определяющим выделение межбюджетных поступлений в региональные и муниципальные бюджеты, призван быть вспомогательным фактором для финансового механизма межбюджетных отношений. Реализуя распределительную функцию межбюджетных отношений, позволяющую сбалансировать наполняемость бюджетов страны всех уровней, финансовый механизм призван проецировать полномочия вышестоящего Федерального бюджета РФ на бюджеты субъектов РФ, а их полномочия – на муниципальные бюджеты для справедливого учета интересов соответствующих бюджетов, а также для выработки целей и предложений их совершенствования.

Ссылки:

1. Фадеев Д.Е. Правовые вопросы установления бюджетного федерализма в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 187 с.
2. Крохина Ю.А. Проблемы правового обеспечения бюджетного процесса на региональном уровне // Регион: системы, экономика, управление. 2015. № 2 (29). С. 270.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=264864#h365> (дата обращения: 06.04.2016).
4. Там же. Ст. 33.
5. Шевелёва Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 34.
6. Комягин Д.Л. Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования. 2011. № 3–4. С. 115.
7. Тюрина Ю.Г. Принципы регулирования налогово-бюджетных отношений между центром и регионами // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 14 (175). С. 366.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации ...

References:

1. Fadeev, DE 2003, *Legal issues of establishing fiscal federalism in the Russian Federation*, PhD thesis, Moscow, 187 p.
2. Krokhina, YA 2015, 'Problems of legal support at the regional level of the budgetary process', *Region: system, economy, management*, no. 2 (29), p. 270.
3. *Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 № 145-FZ (ed. by 02.15.2016)* 2016, retrieved 06 April 2016, <<https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=264864#h365>>.
4. *Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 № 145-FZ (ed. by 02.15.2016)* 2016, retrieved 06 April 2016, <<https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=264864#h365>>.
5. Shevelyova, NA 2015, 'Budget alignment in Russia as a way to harmonize the inter-budgetary relations (2000-2015)', *Comparative constitutional review*, no. 2, p. 34.
6. Komyagin, DL 2011, 'Budget Law of Russia: Budget System and Budget system', *Public Law Research*, no. 3-4, p. 115.
7. Tyurina, YG 2014, 'Principles regulating the fiscal relations between the center and regions', *Bulletin of the Orenburg State University*, no. 14 (175), p. 366.
8. *Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 № 145-FZ (ed. by 02.15.2016)* 2016, retrieved 06 April 2016, <<https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=264864#h365>>.