

АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В данной статье автором рассматриваются имеющиеся точки зрения некоторых исследователей на содержание понятия «межбюджетные отношения» в Российской Федерации. Автором выявлено, что тремя основными точками зрения являются финансовая, правовая и политическая. Выделены преимущества и недостатки трактовки данного понятия. Автором также рассмотрены функции межбюджетных отношений. В результате анализа рассмотренных определений «межбюджетные отношения», раскрытых с трех разных точек зрения, функций межбюджетных отношений и принципов их организации, сформулировано и предложено собственное определение понятия «межбюджетные отношения».

Ключевые слова: межбюджетные отношения; функции межбюджетных отношений; принципы межбюджетных отношений; бюджетная система; бюджетный процесс; социально-экономическая политика.

Ключевым вопросом в функционировании бюджетной системы является вопрос о взаимодействии публично-правовых образований, то есть организация межбюджетных отношений. Понятие «межбюджетные отношения» является актуальным и поэтому его пытаются раскрыть многие авторы с различных точек зрения. Рассмотрим, какие подходы существуют к трактовке понятия «межбюджетные отношения» и выделим их преимущества и недостатки.

Для начала определим точки зрения, с позиции которых будет проанализирована полнота раскрытия термина. В рамках данной работы рассмотрим три точки зрения: политическую, финансовую и правовую.

С политической точки зрения межбюджетные отношения характеризуют самостоятельность каждого уровня бюджетной системы, в том числе фактор перераспределения доходных и расходных полномочий в результате изменения бюджетной политики государства [3, с. 2]. С позиции данной точки зрения акцент делается на бюджетную политику, так как формирование приоритетных доходных и расходных статей связывается именно с ней. Х.М. Богов исходит из того, что «реализация потребностей людей предполагает делегирование конкретных полномочий соответствующим уровням органов власти. Политические полномочия обеспечиваются финансовыми полномочиями. Любой из органов конкретного уровня власти должен обладать для реализации своих полномочий определенными источниками доходов. Межбюджетные отношения обусловлены действием двух основных факторов. Во-первых, как часть распределительных отношений они порождены неравномерностью размещения доходных источников и потребителей финансовых ресурсов. Во-вторых, их наличие связано с

* Рыцева Татьяна Олеговна – магистрант, кафедра финансов, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, tanya-rytseva@mail.ru.

функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающих иерархические интересы граждан».

С финансовой (экономической) точки зрения, межбюджетные отношения трактуют как отношения по вопросам формирования и использования фондов денежных средств с целью обеспечения высокого уровня социально-экономического развития у каждого уровня бюджетной системы [2, с. 52].

С правовой точки зрения межбюджетные отношения связываются с реализацией и осуществлением бюджетного процесса, правовым регулированием всех стадий бюджетного процесса: составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Рассмотрим подробнее термин «межбюджетные отношения» с правовой точки зрения. В Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ) в ст. 6 законодателем указано следующее определение: «Межбюджетные отношения – это взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». Стоит отметить, что оно является корректным и лаконичным только для данной точки зрения, поскольку трактовка связана с организацией бюджетного процесса [1].

В литературе можно встретить и другое, более содержательное определение, в котором, во-первых, раскрываются субъекты межбюджетных отношений, а во-вторых, указывается ответственность органов каждого уровня власти. Оно предложено В.Н. Елкиной: «Межбюджетные отношения представляют собой совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» [5, с. 58].

Стоит отметить, что понятие, закрепленное законодателем в БК РФ носит более удачный характер с правовой точки зрения. Основным достоинством этого определения является конкретное указание субъектов – публично-правовых образований, что отличает данный вид отношений от других, например, между органами федеральной власти и органами управления государственных внебюджетных фондов по вопросу финансирования расходов. Однако дефиниция «межбюджетные отношения» также не совсем законодательно совершенна. Вопрос при анализе определения вызывает словосочетание «регулирование бюджетных правоотношений», грамотнее с правовой точки зрения звучало бы «регулирование бюджетных отношений».

Схожим признаком и при этом недостатком и законодательно закрепленного, и теоретического определения будет являться отсутствие в нем принципов организации межбюджетных отношений, и отражение конечной цели их существования.

Для того чтобы попробовать самостоятельно сформулировать понятие, проанализируем основные функции межбюджетных отношений. Классические функции рассматривает в своей работе А.Г. Игудин [6, с. 7]. К функциям межбюджетных отношений он относит выравнивание бюджетной обеспеченности

тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня, и стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей, а также рационального и эффективного их использования.

В.В. Левина выделяет три основные функции межбюджетных отношений: выравнивающую, стимулирующую и обеспечивающую [7, с. 35–36]. Выравнивающая функция заключается в сглаживании образующихся диспропорций в региональных и муниципальных бюджетах. К видам бюджетного выравнивания традиционно относят вертикальное и горизонтальное выравнивание. Их различие заключается в целях выравнивания бюджетов субфедерального уровня. Вертикальное выравнивание необходимо при возникающей несбалансированности в бюджетах между обязательствами по расходам и доходным потенциалом. Горизонтальное выравнивание применяется реже вертикального и заключается в снижении потенциальных различий при формировании бюджетных доходов и в сложившейся дифференциации стандартизированной стоимости бюджетных услуг. Причиной горизонтальной несбалансированности являются различия территорий в силу разных исторических, географических и экономических факторов.

Стимулирующая функция межбюджетных отношений, наряду с выравнивающей функцией, указывается в теоретических источниках как основная. Она заключается в стимулировании муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала в целях становления их более независимыми от выравнивающих бюджетных инструментов. Стимулирующая функция направлена на увеличение числа территориальных единиц с высоким уровнем социально-экономического развития.

И к третьей функции межбюджетных отношений В.В. Левина относит обеспечивающую функцию. Она заключается в обеспечении финансирования реализации полномочий, которые в соответствии с изначальным распределением, не являлись полномочиями получателя трансферта. Вышестоящие бюджеты «обеспечивают» реализацию переданных полномочий, поскольку никаких финансовых средств на реализацию эти полномочий в бюджете муниципальных образований предусмотрено не было.

Таким образом, к основным функциям межбюджетных отношений принято относить выравнивающую, стимулирующую и обеспечивающую, каждая из которых предполагает применение конкретного вида межбюджетного трансферта.

Важной составляющей организации межбюджетных отношений являются принципы. Именно в них закрепляется сущность этих отношений [8, с. 18]. Межбюджетные отношения основываются на нескольких принципах:

- распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенство бюджетных прав муниципальных образований;

- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- равенство всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, понятие «межбюджетные отношения» является сложным и многосторонним. Проанализировав вышеперечисленные трактовки «межбюджетных отношений», раскрытые с трех разных точек зрения, функции межбюджетных отношений и принципы их организации сформулируем собственное понятие, которое будет включать основные характеристики межбюджетных отношений в разных аспектах: «Межбюджетные отношения – это взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по поводу разграничения и закрепления доходных и расходных полномочий в ходе осуществления бюджетного процесса, основанные на равенстве бюджетных прав публично-правовых образований, целью организации которых является обеспечение единой государственной социально-экономической политики и реализации интересов граждан».

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г. № 434-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25, ст. 2954
2. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения в ближайшей перспективе / О.Г. Бежаев // М. : Издательский дом «Бюджет», 2012. – 123 с.
3. Богов Х. М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста / Х.М. Богов // Финансы и кредит. – 2014. – № 28. – С. 2.
4. Васильев В.В. Межбюджетные отношения как основа современной региональной политики России / В.В. Васильев // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2016. – № 2. – С. 35–41.
5. Елкина В.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / В.Н. Елкина // Омск : Изд-во ОмГТУ, 2008. – 121 с.
6. Игудин А.Г. К межбюджетным отношениям в субъектах федерации / А.Г. Игудин // Финансы. – 2004. – № 7. – С. 7.
7. Левина В.В. Регулирование межбюджетных отношений на субфедеральном уровне на основе согласования региональных и муниципальных интересов / В.В. Левина. – Тула : Тульский полиграфист, 2015. – 223 с.
8. Чернышева Е.М. Межбюджетные отношения в регионе: понятие, принципы, перспективы. / Е.М. Чернышева // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2010. – № 10. – С. 118–121.