

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И СЕВЕРНОГО МАКРОРЕГИОНА
© 2019

И.Н. Швецова, кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой финансового менеджмента

Т.А. Найденова, кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры банковского дела

Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина, Сыктывкар (Россия)

Ключевые слова: консолидированный бюджет; налоговые доходы; межбюджетные трансферты; межбюджетные отношения; Северный макрорегион.

Аннотация: Переход России к пространственному развитию требует комплексного подхода к использованию пространства, реализации специфики различных территориальных структур и обеспечению возможностей развития территорий за счет собственных финансовых ресурсов. В решении поставленной задачи значительную роль играет система межбюджетных отношений, нацеленная на создание равных финансовых условий для всех публично-правовых образований при реализации возложенных на них полномочий. Вопросы межбюджетных отношений наиболее остро проявляются в Северном макрорегионе и приобретают системообразующую роль в силу северной специфики и ограниченности финансовых ресурсов.

На основе оценки состояния межбюджетных отношений федерального центра и субъектов РФ, входящих в состав Северного макрорегиона, показано, что сложившаяся система взаимоотношений характеризуется объективно обусловленным высоким уровнем централизации финансовых ресурсов, превышением объемов налоговых доходов, перечисляемых в федеральный бюджет, над объемом доходов консолидированных бюджетов в отдельных субъектах РФ, значительным объемом межбюджетных трансфертов в доходах региональных бюджетов. Это противоречит принципу самостоятельности территориальных бюджетов, провозглашенному Бюджетным кодексом РФ. Игнорирование данного принципа детерминирует снижение устойчивости бюджетов за счет снижения стимулов региональных органов власти к расширению реального сектора экономики, ограничивает местную инициативу, порождает финансовое иждивенчество. Предложено при разработке мероприятий по совершенствованию системы межбюджетных отношений исходить из гипотезы, что все граждане страны должны получать государственные услуги одинакового качества и в одинаковом размере. Главным критерием распределения бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы должна быть достаточность бюджетных доходов для удовлетворения потребностей в общественных товарах и услугах. Сделан вывод о целесообразности адресного подхода к формированию системы межбюджетных отношений между федеральным центром и Северным макрорегионом с учетом северной специфики.

ВВЕДЕНИЕ

В России, экономически и социально неоднородной стране, пространственный вектор становится ключевым звеном в системной трансформации экономики страны. Поэтому в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 поставлена задача разработать масштабную программу пространственного развития России. Такая постановка задачи нашла отражение в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», которая предполагает комплексный подход к социально-экономическому развитию территорий за счет собственных финансовых ресурсов. В ее решении, в условиях недостаточности собственной доходной базы бюджетов регионального уровня, значительную роль играет система межбюджетных отношений, нацеленная на поиск инструментов передачи финансовых ресурсов с федерального уровня на региональный, позволяющих создать равные финансовые условия и возможности для всех государственных органов в реализации возложенных на них полномочий и задач, главной из которых является обеспечение устойчивого и сбалансированного развития территории [1; 2].

Поиск подходов к реформированию межбюджетных отношений невозможен без четкого определения данного понятия, поскольку от корректности теоретической трактовки зависят их реальная форма и методы реали-

зации. Предложенное в первой редакции Бюджетного кодекса РФ определение межбюджетных отношений вызывало проблемы при его практическом применении: в данном контексте под межбюджетными отношениями понимались любые взаимоотношения между государственными органами и представительными органами местного самоуправления.

В современном изложении трактовка указанной дефиниции уточнена: «Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса» [3]. Данная трактовка также недостаточно глубоко раскрывает сущность межбюджетных отношений, поскольку не отражает их субъектный состав, цель возникновения и включает обширный спектр вопросов регулирования [4].

На данный момент вопросы межбюджетных отношений регулируются гл. 16 Бюджетного кодекса РФ «Межбюджетные трансферты», что отражает сложившуюся практику бюджетных взаимоотношений публично-правовых образований, которая сведена к политике выравнивания через механизм межбюджетных трансфертов.

Дискуссионным остается вопрос о сфере функционирования межбюджетных отношений. В бюджетном законодательстве данный аспект не нашел отражения.

В то же время межбюджетные отношения должны быть нацелены на обеспечение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Вертикальная сбалансированность предполагает достижение соответствия между объемом расходных полномочий каждого уровня власти и потенциалом его доходных ресурсов. Сбалансирование бюджетной системы по горизонтали обеспечивает равномерность социально-экономического развития территорий, снижение дифференциации их доходных потенциалов.

В контексте сказанного подчеркнем, что понятие «межбюджетные отношения» сложное и многоаспектное. В научной литературе представлены различные точки зрения по вопросу трактовки этого понятия, но общепринятого толкования не выработано. Поэтому требуются дополнительные и углубленные исследования сущности рассматриваемого экономического понятия, что обуславливает дискурс в научной среде. Подходы к трактовке межбюджетных отношений представлены в таблице 1.

Проанализировав различные подходы к трактовке понятия «межбюджетные отношения», авторы статьи пришли к выводу, что в системе бюджетного федерализма должны функционировать три основных финансовых механизма.

1. Механизм разграничения и закрепления расходных полномочий, делегирования их на нижестоящие уровни. Целевая функция данного механизма заключается в установлении наиболее оптимального с точки зрения конечного получателя государственных услуг финансирования расходных обязательств всех публично-правовых образований. Однако до сих пор он недостаточно урегулирован [12]. Бюджетный кодекс РФ устанавливает закрытый перечень расходных обязательств каждого уровня публичной власти.

2. Механизм распределения и закрепления доходных полномочий. Определяется Бюджетным кодексом РФ, который предусматривает разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по нормативам федеральных налогов по уровням бюджетной системы, и Налоговым кодексом РФ, который регулирует установление и введение федеральных, региональных и местных налогов и сборов. Критерием разграничения доходов между бюджетами должна стать самообеспеченность региона, проявляющаяся в возможности исполнять возложенные на них обязательства за счет собственных доходов.

3. Механизм межбюджетных трансфертов. В общем виде термин «межбюджетные трансферты» (англ. *inter-governmental transfers*) используется для обозначения всех финансовых ресурсов, которые передаются из одного бюджета в другой [13]. Межбюджетные трансферты способствуют обеспечению сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы посредством предоставления финансовой помощи на безвозмездной основе (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты).

Кроме того, механизм межбюджетных отношений включает механизм предоставления финансовой помощи на возмездной основе другим бюджетам в форме бюджетных кредитов. Последний обеспечивает паритет доходов и расходов бюджетов при невозможности полного покрытия выпадающих доходов межбюджетными

трансфертами; механизм контроля; механизм погашения задолженности перед вышестоящим бюджетом.

Роль межбюджетных отношений в бюджетной системе страны проявляется в двух выполняемых ими целевых функциях:

– выравнивающей, заключающейся в сглаживании территориальных различий в уровне бюджетной обеспеченности регионов, подтягивании ее до минимально необходимого уровня, обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий;

– стимулирующей, предполагающей активизацию деятельности региональных органов власти в наращивании доходного потенциала.

В идеале обе функции подлежат реализации в основном в их сочетании. Поэтому, когда выравнивающая функция начинает превалировать над стимулирующей в ущерб последней, между ними возникает противоречие, требуется внесение коррективов в действующий механизм межбюджетных отношений [14].

Выравнивающая функция в России является преобладающей, что сводит к минимуму стимулы региональных властей к самозарабатыванию бюджетных средств и их эффективному расходованию. Превалирование той или иной функции зависит от финансового обеспечения территории и определяет механизм межбюджетных отношений, что видно из таблицы 2.

Бюджетные взаимоотношения должны быть взаимосвязаны и гармоничны; они не могут противоречить иерархичности бюджетов и основываются на утвержденных принципах. В Бюджетном кодексе РФ принципы межбюджетных отношений не выделены, законодатель назвал только принципы организации и функционирования бюджетной системы, включив в их состав принципы межбюджетных отношений. Исходя из цели и функционала межбюджетных отношений, обозначены принципы их организации: самостоятельности бюджетов, их сбалансированности; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; эффективности использования бюджетных средств. Отход от установленных принципов снижает эффективность действующей модели межбюджетных отношений.

Проблемы межбюджетных отношений наиболее остро проявляются в Северном макрорегионе, где финансовые проблемы приобретают особую остроту в силу преобладания природно-ресурсных видов деятельности, сильной неравномерности отраслевого и пространственного развития, повышенной стоимости жизнеобеспечения, более ярко выраженных социальных и демографических последствий реформ. С учетом представленных аргументов проблематика статьи является актуальной.

Цель исследования – оценка действующей системы межбюджетных отношений федерального центра и субъектов Северного макрорегиона и разработка рекомендаций по ее реформированию.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

При оценке действующей системы межбюджетных отношений будем исходить из предложенных теоретических положений.

Таблица 1. Подходы к трактовке понятия «межбюджетные отношения» в научной экономической литературе

Автор	Определение	Примечание
А.Г. Игудин	«Межбюджетные отношения – это отношения между органами власти по поводу разграничения на постоянной основе видов расходов и доходов, поступающих в бюджетную систему страны, а также нормативного распределения регулирующих налогов на временной основе и перераспределения средств между бюджетами в целях территориального выравнивания до уровня государственных номинальных социальных стандартов с учетом налогового потенциала территории» [5, с. 12]	Автор исходит из того, что межбюджетные отношения имеют две составляющие – разграничение доходов и разграничение расходов
С.Б. Беткараев	«Межбюджетные отношения представляют собой равноправное и сбалансированное взаимодействие органов государственной и муниципальной власти по поводу формирования бюджетов и реализации полномочий, возложенных на каждый уровень власти, основанное на прозрачности (открытости) информации и стабильности и направленное на достижение следующих целей: предоставление равных возможностей на всей территории страны в получении бюджетных услуг; проведение определенной бюджетной политики и повышение эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами. Межбюджетные отношения – это разнонаправленные потоки финансовых ресурсов между публично-правовыми образованиями, направленные на обеспечение сбалансированности бюджетов» [6, с. 72]	Автор предлагает рассматривать межбюджетные отношения с двух позиций: принципов бюджетного федерализма и организации бюджетных потоков
Н.Н. Московцев	«Межбюджетные отношения – отношения между органами власти разного уровня, направленные на формирование и исполнение бюджетной политики государства. Межбюджетные отношения проявляются как отношения по выделению межбюджетных трансфертов, урегулированных Бюджетным кодексом РФ» [7, с. 52]	Автор исходит из принципов межбюджетных отношений, для которых важны формы проявления. Недостаток – узкий подход к трактовке – сведение межбюджетных отношений к выделению межбюджетных трансфертов
М.Ю. Молчанова	«Межбюджетные отношения – система управления финансово-экономическими и организационно-политическими отношениями между органами государственной власти РФ, органами местного самоуправления, связанной с формированием и исполнением соответствующих бюджетов с целью обеспечения эффективной реализации расходных полномочий региона, муниципальных образований и достижения устойчивого социально-экономического саморазвития территориальных образований всей уровней» [8, с. 87]	Автор исходит из теории хозяйственного порядка, теории саморазвития, устойчивого территориального развития. Недостаток – сведение межбюджетных отношений к реализации расходных полномочий
М.А. Печенская, Т.В. Ускова	«Межбюджетные отношения – комплексная система экономико-правового вертикального и горизонтального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу регулирования потоков бюджетных ресурсов в целях достижения эффективной модели бюджетного федерализма для обеспечения достойного уровня жизни, гарантированного каждому гражданину страны независимо от места проживания» [9, с. 137]	Авторы подчеркивают ориентацию межбюджетных отношений на достижение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов
Р.Ю. Рыбакова	«Межбюджетные отношения – это отношения между органами власти, преимущественно разных уровней, по разграничению на постоянной (без ограничения сроком) основе расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходов и в максимально возможной степени доходных источников, а также межбюджетному регулированию: возможному распределению некоторых налогов по временным (не менее чем на очередной финансовый год) нормативам отчислений между бюджетами разных уровней и перераспределению средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах в целях обеспечения доступа граждан на всей территории страны к получению бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже минимально необходимого уровня» [10, с. 7]	Автор сводит межбюджетные отношения к межбюджетному регулированию

Автор	Определение	Примечание
И.В. Усков	«Межбюджетные отношения – это отношения, возникающие между центральной властью и органами местного управления по поводу формирования доходных источников, осуществления расходных полномочий и безвозмездного перераспределения бюджетных ресурсов между государственными и местными бюджетами» [11, с. 200]	Автор исходит из положения, что межбюджетные отношения имеют объект – финансовые ресурсы, распределяемые между бюджетами разных уровней, и субъект – государственные органы

Таблица 2. Реализация функций межбюджетных отношений в зависимости от возможностей финансового самообеспечения [15]

Функция	Группы регионов	Механизм межбюджетных отношений
Стимулирующая	Регионы-доноры (объем собираемых на их территории доходов превосходит объем расходов их консолидированных бюджетов более чем на 105 %)	Установление фиксированной суммы доходов, перечисляемых в федеральный бюджет при распределении доходов по бюджетам различных уровней. Доходы, собранные сверх фиксированной суммы, должны оставаться в распоряжении консолидированного бюджета субъекта РФ
	Регионы самодостаточные (объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов на 100–105 %)	Установление фиксированной суммы доходов, перечисляемых в федеральный бюджет при распределении доходов по бюджетам различных уровней. Дополнительные доходы направлять на инвестиционные проекты, способные повысить уровень развития региона и тем самым его доходный потенциал
	Регионы потенциально самодостаточные (объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов на 90–99 %)	Задействование механизмов стимулирования наращивания доходов для обеспечения выхода на уровень финансовой самодостаточности. Предоставление в течение переходного этапа межбюджетных трансфертов для гарантирования выполнения регионами своих социальных обязательств. Установление регрессивной шкалы предоставления межбюджетных трансфертов для обеспечения регионами полного финансирования своих расходов. Сохранение межбюджетных трансфертов при получении дополнительных доходов для поддержания стимула дальнейшего наращивания своих доходов
	Регионы дотационные (объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов на 60–90 %)	Стимулирование регионов к наращиванию собственного доходного потенциала за счет субсидий на развитие производственного потенциала, предоставляемых в рамках государственных программ и в виде инвестиций для строительства новых объектов и реконструкции действующих
Выравнивающая	Высокодотационные регионы (объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов менее чем на 60 %)	Масштабные межбюджетные трансферты для выполнения своих расходных обязательств

1. Межбюджетные отношения – это распределение и закрепление расходных полномочий, делегированных на нижестоящие уровни.

Бюджетный кодекс РФ обеспечивает сбалансированность интересов всей бюджетной системы РФ и конституционно гарантированные права граждан, реализуя идею строгого распределения расходных полномочий по соответствующим уровням публичной власти и исключения ситуации «нефинансируемых федеральных мандатов». Для этого он закрепляет: обусловленность расходов бюджетов исключительно закрепленными за соответствующими публично-правовыми образованиями полномочиями (ст. 65 БК РФ); невозможность использования

бюджетных средств на реализацию полномочий другого уровня власти (ст. 13–15 БК РФ – требование «закрепленности» бюджетных средств); введение ограничительных мер в правах на осуществление расходов тех субъектов РФ, которые получают межбюджетные трансферты в значимой доле по отношению к своим налоговым и неналоговым доходам (ст. 130 и 136 БК РФ).

Механизм распределения расходных полномочий, содержащийся в бюджетном законодательстве РФ, предусматривает три схемы разграничения расходных обязательств (таблица 3).

2. Межбюджетные отношения – это распределение и закрепление доходных полномочий.

Таблица 3. Схема разграничения расходных обязательств, исходя из положений Бюджетного кодекса РФ [Приводится по: 16, с. 38]

Показатель	Полномочия			
	По нормативно-правовому регулированию обязательств		По финансовому обеспечению обязательств	По исполнению обязательств (осуществлению расходов)
	Введение	Установление		
1. Собственные полномочия				
Федерация	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъекты РФ	СФ	СФ	СФ	СФ
Органы МСУ	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
2. Рамочное федеральное регулирование				
Полномочий субъектов РФ	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий МСУ	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
2а. Делегирование полномочий Федерацией				
Субъектам РФ	РФ	РФ	РФ	СФ
Органам МСУ	РФ	РФ	РФ	МСУ
2б Делегирование полномочий субъектами РФ				
Органам МСУ	РФ/СФ	СФ	СФ	МСУ

Механизм распределения налоговых полномочий определяется Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, законами о бюджетах на очередной финансовый год.

Ограничение действующим законодательством полномочий законодательных органов субъектов РФ в формировании налоговой политики, направленной на увеличение доходной базы региональных бюджетов и стимулирование доходного потенциала, является серьезной проблемой. Региональные налоги не могут существенно влиять на уровень доходов субъекта РФ. Основной источник доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ – федеральные налоги, регулируемые федеральным законодательством. Поэтому для межбюджетных отношений на современном этапе характерны следующие особенности.

А. Высокий уровень централизации налоговых доходов в федеральном бюджете.

Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетов на основе принципа фискального приоритета федерального центра привело к тому, что в результате централизации наиболее собираемых налогов территориальные бюджеты теряют значительную часть доходных источников. Об уровне концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре можно судить по доле доходов, собранных на территории Северного макрорегиона и направленных в федеральный бюджет. Анализ данных ФНС России показывает, что отдельные субъекты Северного макрорегиона – Республика Коми, Ненецкий АО – передают $\frac{2}{3}$ собранных на их территории доходов в федеральный бюджет (63,6 % – Республика Коми и 83,3 % – Ненецкий АО). Положение осложняется ростом изъятий налоговых доходов у регионов. В 2017 г. Республика Коми передавала в федеральный бюджет 57,6 % собранных налогов, в 2018 г. – 63,6 %. Аналогичная ситуация в Ненецком АО: доля доходов, пере-

численных в 2018 г. в федеральный бюджет, по сравнению с 2017 г. выросла на 10 % [20].

Провозглашение федеральным центром равенства бюджетных прав в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ, не соответствует сложившейся практике. Имеет место искусственно поддерживаемая проблема дотационности большинства территориальных образований, что лишает региональные бюджеты средств для саморазвития и ставит субфедеральные власти в финансовую зависимость перед центром [17].

Б. Превышение суммы налогов, собранных на территории и направленных в федеральный бюджет, над размером консолидированных бюджетов субъектов РФ.

В отдельных субъектах РФ Северного макрорегиона объем собранных на их территории и перечисленных в федеральный бюджет налогов превышает объем доходов их бюджетов. Это касается Ненецкого АО, где в 2018 г. было перечислено в федеральный бюджет в 5,6 раза больше, чем валюта бюджета. Республика Коми, имея бюджет в 73 117 514,0 тыс. руб., передала федеральному центру 151 507 034 тыс. руб. налогов [20]. Такая ситуация исключает возможность повышения уровня их бюджетной обеспеченности и мотивацию к саморазвитию.

3. Межбюджетные отношения – это предоставление межбюджетных трансфертов.

Система межбюджетных отношений – это система управления финансовыми отношениями между бюджетами различного уровня с целью обеспечения эффективной реализации расходных полномочий РФ, субъектов РФ и достижения устойчивого социально-экономического развития территориальных образований всех уровней. Таким образом, целью данной системы является достижение устойчивого социально-экономического

развития региона на основе организации эффективной системы межбюджетных трансфертов [18]. Информация о межбюджетных трансфертах, выделенных из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ Северного макрорегиона, представлена в таблице 4.

Наблюдается устойчивая тенденция снижения доли трансфертов в доходах бюджетов субъектов РФ Северного макрорегиона. В 2017 г. по сравнению с 2010 г. эта доля снизилась в Республике Коми в 2,2 раза, в Ненецком АО – в 2,7 раза, в Архангельской области – в 1,6 раза. При этом в Республике Коми и Ненецком АО доля межбюджетных трансфертов незначительна: в 2017 г. она составляла всего 7,5 и 7,4 % соответственно.

Подход, предусматривающий уменьшение объемов межбюджетных трансфертов, выделяемых региональному уровню бюджетной системы РФ из федерального бюджета, вызывает тревогу, поскольку субъекты РФ Северного макрорегиона поставлены в условия жестких финансовых ограничений на фоне большого объема социальных обязательств [19].

Для оценки эффективности действующей системы межбюджетных отношений между федеральным центром и субъектами РФ Северного макрорегиона используем в качестве критерия достаточность финансовых ресурсов для реализации расходных полномочий по обеспечению устойчивого социально-экономического развития (таблица 5).

Таблица 4. Доля межбюджетных трансфертов доходов консолидированного бюджета субъектов РФ Северного макрорегиона, % [20]

Наименование	2010	2015	2016	2017
Республика Коми	16,8	8,2	7,8	7,5
Архангельская область	33,8	22,7	20,2	20,7
Ненецкий АО	19,8	4,4	10,1	7,4

Таблица 5. Достаточность финансовых ресурсов для реализации расходных полномочий субъекта Северного макрорегиона, % [20]

Годы	Субъект Северного макрорегиона	Республика Коми	Архангельская область	Ненецкий АО
2010	Степень покрытия расходных обязательств общей суммой доходов	102,0	99,6	102,8
	Степень покрытия расходных обязательств собственными доходами	91,7	87,7	
2015	Степень покрытия расходных обязательств общей суммой доходов	89,3	96,6	89,4
	Степень покрытия расходных обязательств собственными доходами	84,2	90,9	88,2
2016	Степень покрытия расходных обязательств общей суммой доходов	91,6	93,3	81,1
	Степень покрытия расходных обязательств собственными доходами	87,4	86,6	79,1
2017	Степень покрытия расходных обязательств общей суммой доходов	103,8	98,8	103,7
	Степень покрытия расходных обязательств собственными доходами	100,0	94,3	102,4

Республика Коми и Ненецкий АО полностью обеспечивают выполнение расходных обязательств за счет собственных источников. Архангельская область на 94,3 % покрывает расходные обязательства собственными доходами.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Проведенное исследование состояния межбюджетных отношений федерального центра и Северного макрорегиона позволяет констатировать:

1) высокий уровень централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете, и, как следствие, только два субъекта РФ Северного макрорегиона (Республика Коми и Ненецкий АО) полностью обеспечивают выполнение расходных обязательств за счет собственных источников. Это противоречит принципу самостоятельности территориальных бюджетов, провозглашенному Бюджетным кодексом РФ, и приводит к ухудшению их состояния, снижению стимулов региональных органов власти к расширению реального сектора экономики;

2) превышение объемов налоговых доходов, перечисляемых в федеральный бюджет, над объемом доходов консолидированных бюджетов в отдельных субъектах РФ Северного макрорегиона, что снижает мотивацию региональных властей к наращиванию налогооблагаемой базы;

3) наличие значительного объема межбюджетных трансфертов в доходах региональных бюджетов отдельных субъектов, что ограничивает инициативу, стремление развивать реальный сектор экономики, способствует финансовому иждивенчеству.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При разработке предложений по реформированию системы межбюджетных отношений следует исходить из гипотезы, что все граждане страны, вне зависимости от региона, должны иметь одинаковый доступ к государственным услугам. Главным критерием распределения бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы должна быть достаточность бюджетных доходов для удовлетворения потребностей в общественных товарах и услугах. Решение проблем должно базироваться на теоретико-методологических положениях совершенствования межбюджетного механизма регулирования регионального неравенства бюджетной обеспеченности.

Первое положение – необходимо расширить права органов управления субъектов РФ в сфере налогообложения, закрепить за ними дополнительные налоговые доходы.

Второе положение исходит из целесообразности законодательного закрепления паритета в распределении доходов бюджетов между федеральным центром и субъектами РФ, который был предусмотрен первой редакцией Бюджетного кодекса РФ (50:50). Это создаст благоприятные условия для обеспечения регионов финансовыми ресурсами в объемах, позволяющих снизить зависимость от федерального центра и повысить мотивацию региональных властей к наращиванию производственного потенциала. Федеральная власть освободится от излишней опеки регионов и сосредоточится на решении глобальных проблем.

Третье положение нацелено на корректировку нормативов разграничения доходов в соответствии с распределением бюджетных полномочий. Необходимо законодательно установить жесткие рамки для одной части нормативов, привязав их к кругу обязанностей, определенному для соответствующего уровня управления. Другая часть бюджетных нормативов должна покрывать дополнительные бюджетные обязательства. Одновременно если регион берет на себя дополнительные бюджетные полномочия, которые может обеспечить за счет собственных средств, то норматив отчислений на выполнение этих полномочий должен увеличиваться пропорционально взятым обязательствам, чтобы у регионов была мотивация к саморазвитию.

Четвертое положение должно исходить из недопустимости перечисления в федеральный бюджет налогов, собранных на территории, в суммах, превышающих размеры их консолидированных бюджетов, поскольку это лишает регионы мотивации в расширении налогооблагаемой базы.

Для реализации названных положений целесообразно уточнить название главы в Бюджетном кодексе РФ,

регламентирующей межбюджетные отношения, где отразить специфику межбюджетных отношений и их значимость для обеспечения саморазвития и самообеспечения территорий, зафиксировать определение межбюджетных отношений, их функции, принципы организации и функционирования, формы и условия предоставления финансовой помощи бюджетам, предусмотреть адресный подход к формированию системы межбюджетных отношений между федеральным центром и отдельными северными субъектами.

Представленные положения в направлении совершенствования межбюджетных отношений – очередной шаг для обеспечения условий в решении стратегических задач, стоящих перед органами власти и управления субъектов РФ Северного макрорегиона, в том числе и в создании условий для их саморазвития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Караваева И.В., Колпакова И.А. Чем бюджетная концепция мешает реализации задач социально-экономического развития России, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 1 марта 2018 года? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 2. С. 48–62.
2. Найденова Т.А. Оценка действующей системы межбюджетных отношений в северных субъектах РФ // Научный вестник Ямало-Ненецкого автономного округа. 2018. № 1. С. 141–148.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 2017 год. М.: Эксмо, 2017. 285 с.
4. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
5. Игудин А.Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления // Финансы. 2006. № 7. С. 11–15.
6. Беткараев С.Б. О сущности и принципах межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 21. С. 68–72.
7. Московцев Н.Н. Межбюджетные отношения и принципы их организации в Российской Федерации // Научный результат. Экономические исследования. 2018. Т. 4. № 2. С. 50–56.
8. Молчанова М.Ю. К вопросу о теоретических основах межбюджетных отношений территории // Социум и власть. 2014. № 6. С. 82–89.
9. Печенская М.А., Ускова Т.В. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 1. С. 136–146.
10. Рыбакова Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2007. № 10. С. 7–12.
11. Усков И.В. Особенности межбюджетных отношений в РФ // Инновационная наука. 2017. Т. 1. № 4. С. 200–201.
12. Канкулова М.И., Невский Д.А. Межбюджетные отношения в контексте вызовов экономического развития и возрастающих бюджетных рисков субъектов

- Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 36. С. 39–54.
13. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 24–35.
 14. Владимирова В.И. Влияние бюджетной политики на межбюджетные отношения // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7. № 4. С. 9–19.
 15. Широбокова В.А. Новый подход к совершенствованию системы межбюджетных отношений // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2014. № 1. С. 116–123.
 16. Васильев В.В. Межбюджетные отношения как основа современной региональной политики России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика, экология. 2016. № 2. С. 35–42.
 17. Швецова И.Н., Найденова Т.А. Актуальные проблемы государственных и муниципальных финансов. Сыктывкар: СГУ им. Питирима Сорокина, 2016. 144 с.
 18. Молчанова М.Ю. Теория хозяйственного порядка и межбюджетные отношения // Журнал экономической теории. 2012. № 3. С. 165а–169.
 19. Найденова Т.А., Швецова И.Н. Бюджетное выравнивание как инструмент реализации бюджетной политики на северных территориях // Финансы и кредит. 2012. № 47. С. 45–56.
 20. Данные по формам статистической налоговой отчетности // Официальный сайт Федеральной налоговой службы РФ.
URL: nalog.ru/rn11/related_activities/statistics_and_analytics/forms/.
 21. Официальный сайт Федерального казначейства РФ.
URL: roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/.
- REFERENCES**
1. Karavaeva I.V., Kolpakova I.A. How does the budgetary concept prevent the implementation of Russia's social and economic development tasks formulated in the president's address to the federal assembly on the 1st of March, 2018? *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*, 2018, no. 2, pp. 48–62.
 2. Naydenova T.A. Evaluation of the current system of intergovernmental relations in the northern regions of the Russian Federation. *Nauchnyy vestnik Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga*, 2018, no. 1, pp. 141–148.
 3. *Byudzhetnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii: tekst s izmeneniyami i dopolneniyami na 2017 god* [Budget Code of the Russian Federation: text with amendments and additions for 2017]. Moscow, Eksmo Publ., 2017. 285 p.
 4. Pechenskaya M.A. *Mezhbyudzhetnye otnosheniya: sostoyaniye, regulirovaniye, otsenka rezul'tativnosti* [Intergovernmental relations: state, regulation, performance evaluation]. Vologda, ISERT RAN Publ., 2015. 164 p.
 5. Igudin A.G. Intergovernmental relations and the reform of local self-government. *Finansy*, 2006, no. 7, pp. 11–15.
 6. Betkaraev S.B. On the essence and principles of intergovernmental relations. *Finansy i kredit*, 2009, no. 21, pp. 68–72.
 7. Moskovtsev N.N. The interbudgetary relations and the principles of their organization in the Russian Federation. *Nauchnyy rezultat. Ekonomicheskie issledovaniya*, 2018, vol. 4, no. 2, pp. 50–56.
 8. Molchanova M.Yu. To the issue of theoretical bases of interbudget relations of a territory. *Sotsium i vlast*, 2014, no. 6, pp. 82–89.
 9. Pechenskaya M.A., Uskova T.V. Topical issues of the improvement of intergovernmental dealings in the system of local government. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2012, no. 1, pp. 115–124.
 10. Rybakova R.Yu. Theoretical foundations of building intergovernmental relations. *Finansy i kredit*, 2007, no. 10, pp. 7–12.
 11. Uskov I.V. Features of intergovernmental relations in the Russian Federation. *Innovatsionnaya nauka*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. 200–201.
 12. Kankulova M.I., Nevskiy D.A. Intergovernmental relations in the context of economic development challenges and growing budgetary risks in the constituent entities of the Russian Federation. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*, 2016, no. 36, pp. 39–54.
 13. Golovanova N.V. Intergovernmental Transfers: Diversity of Terms and Russian Practice. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, 2018, no. 2, pp. 24–35.
 14. Vladimirov V.I. Influence of budget policy on interbudget relations. *Baikal Research Journal*, 2016, vol. 7, no. 4, pp. 9–19.
 15. Shirobokova V.A. A new approach to improving the system of interbudgetary relations. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Ekonomika*, 2014, no. 1, pp. 116–123.
 16. Vasilev V.V. Interbudgetary relations as the basis of modern regional policy of Russia. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Ekonomika, ekologiya*, 2016, no. 2, pp. 35–42.
 17. Shvetsova I.N., Naydenova T.A. *Aktualnye problemy gosudarstvennykh i munitsipalnykh finansov* [Actual problems of state and municipal finances]. Syktывkar, SGU im. Pitirima Sorokina Publ., 2016. 144 p.
 18. Molchanova M.Yu. The theory of an economic order and interbudgetary relations. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii*, 2012, no. 3, pp. 165а–169.
 19. Naydenova T.A., Shvetsova I.N. Budget alignment as a tool for the implementation of fiscal policy in the northern territories. *Finansy i kredit*, 2012, no. 47, pp. 45–56.
 20. Data on the forms of statistical tax reporting. *Ofitsialnyy sayt Federalnoy nalogovoy sluzhby RF*.
URL: nalog.ru/rn11/related_activities/statistics_and_analytics/forms/.
 21. Official site of the Federal Treasury of the Russian Federation.
URL: roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/.

INTER-BUDGETARY RELATIONS OF FEDERAL CENTER AND THE NORTHERN MACRO-REGION

© 2019

I.N. Shvetsova, PhD (Economics), Associate Professor, Head of Chair of Financial Management

T.A. Naydenova, PhD (Economics), Associate Professor, assistant professor of Chair of Banking

Pitirim Sorokin Syktyvkar State University, Syktyvkar (Russia)

Keywords: consolidated budget; tax revenue; inter-budgetary transfers; inter-budgetary relations; Northern macro-region.

Abstract: The transition of Russia to the spatial development requires an integrated approach to the use of space, the implementation of the specifics of various territorial structures and the provision of opportunities for the development of territories through their own financial resources. In solving this task, the system of inter-budgetary relations aimed at the creation of equal financial conditions for all public legal entities when exercising their powers plays a significant role. The issues of inter-budgetary relations are most acute in the Northern macro-region and acquire a system-forming role due to the northern specifics and limited financial resources.

Based on the assessment of the state of inter-budgetary relations of federal center and the constituent entities of the Russian Federation being the members of Northern macro-region, the authors show that the existing system of interrelations is characterized by the objectively conditioned high level of financial resources centralization, the excess of tax revenue transferred to the federal budget over the volume of revenue of consolidated budgets in separate constituent entities of the Russian Federation, and significant volume of inter-budgetary transfers in the revenues of regional budgets. This discords with the principle of independence of territorial budgets declared by the RF Budgetary code. The ignoring of this principle determines the decrease in stability of budgets due to the decrease in the incentives of regional government authorities for the expansion of real sector of the economy, limits local initiative, causes local dependence. The authors offered, when developing the actions on the enhancement of the system of inter-budgetary relations, to base oneself on the hypothesis that all citizens of the state should get government services of equal quality and in equal size. The main criterion to distribute budgetary revenues between the budgetary system levels should be the sufficiency of budgetary revenues to satisfy the need in public goods and services. The authors concluded on the expediency of a targeted approach to the formation of the system of inter-budgetary relations between the federal center and the Northern macro-region taking into account the northern specificity.