

УДК 336.14

**СУЩНОСТЬ И ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ****ESSENCE AND WAYS OF IMPROVING RELATIONS INTERBUDGETARY  
REPUBLIC OF CRIMEA****Борщ Л. М.***д-р. экон. наук, Крымский федеральный университет  
им. В. И. Вернадского  
г. Симферополь, Россия, l-borsh49@mail.ru***Borshch L.***Dr. habil., Vernadsky Crimean Federal University  
Simferopol, Russia, l-borsh49@mail.ru*

*Аннотация.* В статье рассматриваются пути совершенствования системы межбюджетных, региональных отношений Республики Крым, предложены меры по разграничению полномочий между всеми уровнями законодательной власти по основным обязательствам. Проанализировано формирование доходной части бюджета, выявлены некоторые позитивные закономерности и предложены направления по их закреплению и усовершенствованию. Дано определение межбюджетных отношений бюджетной системы.

*Abstract.* The article discusses ways to improve the system of intergovernmental, regional relations of the Republic of Crimea, the proposed measures on the delimitation of powers between all levels of the legislature on key commitments. Analyzed the formation of the revenue side of the budget, revealed some positive laws and directions for their strengthening and improvement. The definition of inter-budgetary relations budget system.

*Ключевые слова:* инструменты управления, институциональные основы, межбюджетные отношения бюджетной системы, межбюджетные трансферты, МБТ.

*Keywords:* management tools, institutional frameworks, intergovernmental relations budget system, intergovernmental transfers, Office.

Рассматривая сущность и пути совершенствования межбюджетных отношений, можно сказать, что существуют различные точки зрения, каждая из которых имеет право на существование. Так, Ю. Н. Воробьев считает, что система бюджетного устройства — это соотношение между видами бюджетов, разграничение доходов и расходов [1]. Е. И. Воробьева отмечает, что основой бюджетной системы является порядок установления доходов бюджетов, который относится к компетенции регулирования [2]. С. В. Герасимова доказывает, что это совокупность звеньев бюджетной системы, определяющих доходы и расходы всех видов и каждого в отдельности бюджетов [3]. Ю. С. Нехайчук определяет, что это системная организация межбюджетных отношений, определенная федеративным устройством государства, местным самоуправлением, определяющая формы и методы взаимоотношений межбюджетных отношений для регионов [4]. Мнение каждого из ученых заслуживает особого внимания, но вместе с тем чрезвычайно сужен объем понятия «бюджетная система», поскольку не выделены принципы межбюджетных отношений в бюджетной системе. Рассматривая мнения многих ученых, мы пришли к выводу, что наиболее полное и четкое определение понятия межбюджетных отношений бюджетной

системы основано на принципах: правовых норм построения межбюджетных отношений бюджетной системы; построения структуры и организации взаимодействия входящих в нее бюджетов федеральных, региональных доходов и расходов [5]. Выделим понятие «межбюджетных отношений бюджетной системы», которое является емким и многогранным, имеющим множество элементов, закрепленных законодательством [5].

Рассмотрим поподробнее каждый из элементов. В отечественной экономической и юридических науках межбюджетные отношения в бюджетной системе государства рассматриваются, как совокупность всех видов бюджетов страны, отношений между участниками межбюджетных отношений, основанных на экономических отношениях государственного устройства, регулируемых законодательством РФ о межбюджетных отношениях федерального бюджета, региональных бюджетов, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [6].

Согласно статье 6 Бюджетного Кодекса РФ, бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Бюджет необходим каждому публично-правовому образованию, так как он составляет его финансовую базу, которая является фундаментом в функционировании данного образования, осуществлении его уставных целей, задач и функций.

Рассмотрим бюджетную классификацию доходов по группам, определяя источники финансирования, выявляя дефицит бюджета в бюджетной системе региона, используемой для составления и исполнения региональных бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы и межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения охватывают одну из сфер деятельности государства — сферу ведения финансового делопроизводства в связи с функционированием централизованных бюджетов различных уровней. Межбюджетные отношения в финансовой системе являются сферой деятельности государства, основанной на правовых началах: нормах, положениях, законах, которые составляют основу функционирования и развития государства. Именно эта основа является принципами, применительно к межбюджетным отношениям бюджетной системы, принципами бюджетного права. В этом заключается суть взаимосвязи бюджетного устройства государства, регионов, муниципальных образований и принципами бюджетного права.

Содержание понятий «межбюджетные отношения» и «бюджетное устройство» значительно шире его законодательного определения в БК РФ. Установлено, что не только принципы межбюджетных отношений бюджетной системы являются элементом бюджетного устройства, но и принципы бюджетного права, которые являются исходным нормотворчеством, началом, требований и норм, определяющих направления правового регулирования межбюджетных отношений бюджетной системы государства.

Межбюджетные отношения региональной бюджетной системы, с одной стороны, подчиняются принципам бюджетного права, с другой стороны — сложившиеся элементы регионального бюджетного устройства создают почву для бюджетно-правового регулирования, поскольку «бюджетная действительность» государства позволяет возводить принципы бюджетной системы как элементы межбюджетных отношений бюджетной системы в ранг принципов межбюджетных отношений бюджетного права.

Межбюджетные отношения законодательно закреплены на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации и определяют соответствующие полномочия всех уровней бюджетов [7]. Основным результатом проведенных реформ стало расширение бюджетной автономии субнациональных (региональных) субъектов хозяйствования Российской Федерации. Суть данной реформы заключается в установлении принципа субсидиарности, которая предусматривает децентрализацию бюджетных полномочий, что обеспечивает

эффективное применение ее на региональном уровне. Отношения и регламентация межбюджетных отношений бюджетной системы в Республике Крым определена Законом от 28 ноября 2014 №16-ЗЗРК2014 «О межбюджетных отношениях Республики Крым», который принят Государственным Советом Республики Крым от 12 ноября 2014 года. Правовую основу межбюджетных отношений в Республике Крым составляют Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и Республики Крым, регулирующие межбюджетные отношения [8].

Проанализируем основные показатели исполнения бюджета региона за 9 месяцев 2015 года. По результатам исполнения в бюджет Республики Крым поступило доходов в виде налоговых и неналоговых поступлений в сумме 22,0 млрд. рублей. Показатели республиканского бюджета, кассового плана на соответствующий период выполнены на 114,7%, годовые плановые показатели выполнены на 82,4%. На 5,3 млрд. руб., или 32% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, увеличился объем налоговых и неналоговых поступлений. Из федерального бюджета Республике Крым за отчетный период были выделены дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты в сумме 39,6 млрд. руб. Расходная часть бюджета по состоянию на 1 октября 2016 года исполнена на 65,6 млрд. руб., что составило 51,5% от годовых назначений. Исполнение государственного бюджета превысило показатель прошлого года на 8,6 млрд. рублей. В целом исполнение республиканского бюджета с 1 октября по 14 ноября увеличилось еще на 14,8 млрд. руб., или на 12,3 п. п., и составило 80,4 млрд. рублей. Следует отметить, что наибольший удельный вес в структуре налоговых и неналоговых доходов занимает налог на доходы физических лиц, поступления которого составили 8,2 млрд. руб., или 49,3% в общем объеме налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Крым. Налог на прибыль — за январь–сентябрь текущего 2016 г. поступило 4,4 млрд. руб. Акциз — 1,7 млрд. руб. Несмотря на перевыполнение доходной части бюджета Республики Крым по состоянию на 01.11.2015 года на 1,2 млрд. руб., регион Крым постоянно ищет новые пути наполнения республиканского бюджета. В части расходов бюджет Республики Крым исполнен на 49,3% от годового планового показателя, что составило 57,0 млрд. рублей (без учета ФЦП на 56,7%). Следует отметить, что бюджет 2015 года по функциональной структуре являлся социально–ориентированным, направленным на развитие национальной экономики, образования и здравоохранения. Из расходов бюджета Республики Крым 115,8 млрд. рублей направлено на: национальную экономику — 39,4%; образование — 18,7%; здравоохранение — 16,3%; социальную поддержку — 25,6% [9]. Межбюджетные трансферты предоставляются из республиканского бюджета в форме: дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов); субвенций местным бюджетам; субсидий местным бюджетам; иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам. Межбюджетные трансферты, предусмотренные местным бюджетом в 2015 году, составили (млн. руб.): субвенции — планировалось 25082,6, исполнено 17521,8, исполнение на 69,9%; дотации по плану — 4639,2, исполнено 3492,1 или на 73,3%; субсидии — 2108,1, исполнено 452,7 или 21,5%; иные МБТ — план 1624,9, исполнено 589,1 или 36,3% [9]. Объем собственных доходов Республики Крым и динамика их поступлений остается положительной. Как мы можем увидеть на Рисунке 1, доходов за первый квартал январь–март 2016 года исполнено больше, чем запланировано (Официальный сайт Министерства финансов Республики Крым: <http://minfin.rk.gov.ru>).

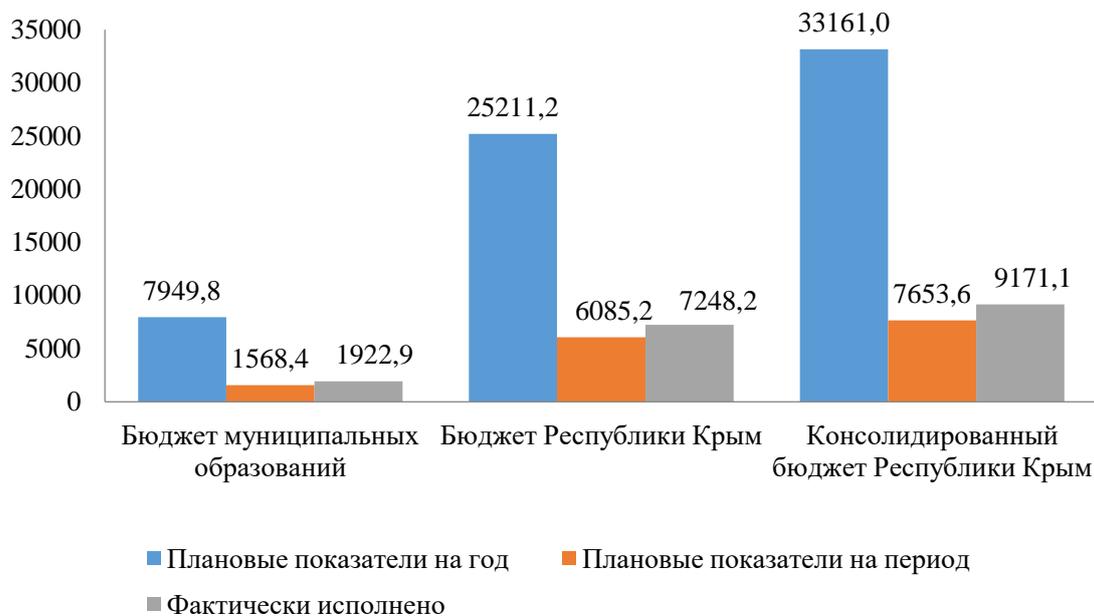


Рисунок 1. Анализ исполнения консолидированного бюджета Республики Крым по доходам за январь–март 2016 г. [1].

По структуре доходов консолидированного бюджета Республики Крым наглядно видно, что большую часть доходов бюджета составляют безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (Рисунок 2).

Из федерального бюджета Республике Крым за январь–март текущего года были выделены дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты в сумме 12157,1 млрд. руб. А это демонстрирует зависимость нашего региона от других звеньев бюджетной системы Российской Федерации.

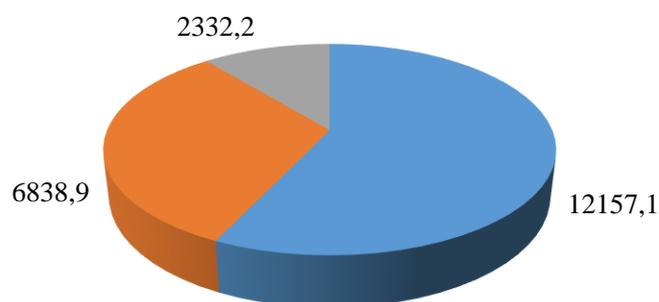


Рисунок 2. Структура доходов консолидированного бюджета Республики Крым за январь–март 2016 г. [1].

Налоговые поступления являются важной составляющей доходов бюджета Республики Крым. Значительный удельный вес в структуре налоговых поступлений занимает налог на доходы физических лиц (далее — НДФЛ), который составляет 32,2% общего объема доходов бюджета за первые три месяца 2016 года. Поступления НДФЛ в 2015 г. превысили

запланированный уровень почти на 12 п. п. и составили 48% от общего объема налоговых и неналоговых доходов. По сравнению с 2014 г. поступления этого налога возросли на 4,3 млрд. руб. (или на 40,4 п. п.). При этом увеличение поступлений НДС произошло не только вследствие роста заработной платы, но и проводимой работы по расширению контингента легитимных налоговых плательщиков [9–10].

Республика Крым — новый субъект Российской Федерации, который представляет интерес для многих бизнес структур, но, создавая на территории Республики подразделения, юридические лица, находящиеся на налоговом учете в других субъектах Российской Федерации, зачастую не регистрируют свои обособленные подразделения в Крыму, что сужает величину налоговой базы по ряду налогов, в частности по НДС.

В результате работы региональных органов власти с руководителями организаций и индивидуальными предпринимателями в 2015 г. размер заработной платы был увеличен до уровня выше минимального в 203-х организациях и 85-и индивидуальных предпринимателей, дополнительно в бюджет поступило 112,6 млн. руб.

Налоговые поступления от малого и среднего предпринимательства так же играют важную роль в доходах полуострова. В 2016 году правительством был принят ряд нормативно-правовых актов для снижения налоговых ставок для малых предприятий, что могло поспособствовать риску недополучить налоговые доходы, но практика показала, что решения были верными.

В 2015 г. в местные бюджеты поступило 344,2 млн. руб. единого налога на вмененный доход (далее — ЕНВД), что превысило плановые показатели на 4,0 п. п. и 176,0 млн. руб. налога в связи с применением патентной формы налогообложения (план перевыполнен на 9,1 п. п.).

Одновременно можно отметить низкую популярность среди сельчан единого сельскохозяйственного налога (далее — ЕСХН), поступления от которого в 2015 г. оказались ниже запланированных параметров на 4,6 п. п.

В то же время говорить о существенной роли налоговых поступлений от специальных налоговых режимов в доходах местных бюджетов пока не приходится. ЕНВД составил 5,9% от доходов местных бюджетов, патентная форма налогообложения — 3%, а ЕСХН — только 0,2%. УСН тоже не внесла существенный вклад в доход бюджета Республики Крым, хотя годовые показатели оказались выше запланированных на 6,6 п. п. (удельный вес доходов составил только 3,8%).

Еще одним резервом роста налоговых доходов является возможность иностранных граждан осуществлять трудовую деятельность по найму с использованием патента: за 2015 г. было выдано 8509 патентов и в бюджет поступило дополнительно 114,6 млн. руб.

Одновременно можно отметить рост доли налога на прибыль организаций до 20,9% доходов бюджета, при этом убыточность организаций медленно, но последовательно снижается. Значительно сложнее складывается ситуация с увеличением налоговой базы по акцизам. В результате проделанной Правительством Республики Крым работы по урегулированию вопросов, связанных с производством подакцизной продукции, основные производители подакцизных товаров возобновили свою производственную деятельность. В результате чего в бюджет поступило 2,5 млрд. руб. акцизов за 2015 г., а за 3 месяца 2016 г. — 615,0 млн. руб., что на 227,6 млн. руб. (или 58,7 п. п.) больше аналогичного периода прошлого года [9–10], (Официальный сайт Министерства финансов Республики Крым: <http://minfin.rk.gov.ru>).

Для Республики Крым резервом увеличения доходов местных бюджетов остаются имущественные платежи. В настоящее время на ее территории отсутствует кадастровая стоимость объектов недвижимого имущества. Мероприятиями федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 г. г.)» предусмотрено проведение работ по государственной

кадастровой оценке объектов недвижимого имущества на территории субъектов Российской Федерации, в том числе входящего нового субъекта хозяйствования Республики Крым.

В 2015 г. поступления земельного налога составили всего 303,6 млн. руб., за 3 месяца 2016 г. — 171,1 млн. руб., но и это на 99,7 млн. руб., или в два раза, больше, чем за аналогичный период прошлого года [4].

Так же положительная динамика налоговых и неналоговых доходов связана с ростом промышленного производства. Так, по итогам января–марта 2016 года в Республике Крым прирост промышленного производства составил 36,8%, в том числе за счет увеличения добычи полезных ископаемых на 14,9 п. п.; обрабатывающего производства — на 32,6 п. п.; производства и распределения электроэнергии, газа и воды — на 68,2 п. п. [4].

Подводя итоги, мы пришли к выводу, что в связи с переходным периодом в Республике Крым остается острой необходимостью увеличения собственных доходов. Однако нельзя резко увеличивать налоговое бремя для налогоплательщиков и граждан. В нынешних условиях необходимо развивать приоритетные отрасли промышленности Республики Крым, сосредоточится на точках экономического роста, повышать инвестиционную привлекательность региона, укреплять институциональные региональные основы через нормотворчество и ответственность, гарантируя инвесторам стабильный доход от вложений. Данный процесс занимает длительное время, однако при грамотно выбранной стратегии развития он непременно увенчается успехом.

Либерализация межбюджетных отношений, совершенствование налогового и бюджетного законодательства из регионов к Федерации укрепит систему межбюджетных отношений, увеличит налоговую базу регионов и выстроит систему эффективных межбюджетных трансфертов. Это станет отличным основанием для архитектуры построения качественно новой системы российского бюджетного федерализма. Главное место в рамках нормативно–правового совершенствования региональных межбюджетных отношений занимает нормотворчество.

Данное исследование межбюджетных отношений бюджетной системы начинается с нормативно–правового совершенствования, где основное место занимает нормотворчество. Рассмотрим область нормативных изменений в налоговом законодательстве и предложенные меры по совершенствованию:

- рассмотрение налоговой автономии;
- расширение налоговой базы региональных бюджетов за счет особенностей регионов и изменений в системе первичного распределения налогов по уровням бюджетной федеральной системы, усиление локализации налогов на прибыль;
- отмена установленных на федеральном уровне льгот по региональным налогам (это должно стать приоритетом регионов), передача прав на повышение ставки налога на прибыль по отношению к уровню, установленному Федерацией;
- бюджетное законодательство и меры совершенствования по разграничению полномочий между всеми уровнями власти по основным обязательствам, чтобы предметы ведения компетенций на всех уровнях не пересекались друг с другом, что упростит работу исполнения бюджетного законодательства;
- расширение доходных и расходных полномочий регионов в вопросах социально–экономического развития путем делегирования их с федерального уровня;
- институциональные изменения по оптимизации межбюджетных отношений и распространение такого укрепления на всех уровнях власти.

Стратегия развития межбюджетных отношений бюджетной системы и меры их взаимоотношений и взаимосвязей предусматривает:

- усовершенствовать институциональные основы и законодательно закрепить по всем направлениям межбюджетных отношений;

– планируемые институциональные преобразования должны предусматривать в разграничении на законодательном уровне права регионов на горизонтальные взаимодействия с использованием бюджетных ресурсов.

Данные изменения позволят региональным субъектам хозяйствования Российской Федерации избавиться от финансовой зависимости, которая сформировалась в результате усиленной централизации бюджетной, налоговой политики на уровне федеральной власти при соблюдении принципа бюджетного федерализма.

В результате институциональные основы при построении новой адаптированной к новым условиям развития межбюджетных отношений нормативно–правовой системы России будет готовить фундамент для будущего процесса развития бюджетной сферы в системе межбюджетных региональных отношений.

В результате исследования были сделаны и сформированы следующие выводы:

Во-первых, для совершенствования бюджетного законодательства по разграничению полномочий между всеми уровнями власти по основным обязательствам необходимо ввести перечень компетенций, чтобы они не пересекались друг с другом на разных уровнях, что упростит работу исполнения бюджетного законодательства.

Во-вторых, необходимо расширить доходные и расходные полномочия регионов в вопросах социально–экономического развития путем делегирования их из федерального уровня и укрепить институциональные основы на всех уровнях власти.

В-третьих, совершенствуя стратегию развития межбюджетных отношений, необходимо закреплять институциональные основы по всем направлениям межбюджетных отношений (нормативно правовые).

В-четвертых, планируемые институциональные преобразования в разграничении на законодательном уровне права регионов на горизонтальные взаимодействия с использованием бюджетных ресурсов будут способствовать укреплению межбюджетных отношений.

В-пятых, дано авторское определение понятия «межбюджетные отношения бюджетной системы», которое является емким и многогранным, имеющим множество элементов, закреплённых законодательством, и, которое основано на принципах: правовых норм построения межбюджетных отношений бюджетной системы; построения структуры и организации взаимодействия входящих в нее бюджетов федеральных, региональных доходов и расходов.

Данные изменения позволят региональным субъектам хозяйствования Российской Федерации сформировать новые институциональные основы при построении новой адаптированной к новым условиям развития межбюджетных отношений нормативно–правовой системы России; сформируется фундамент для будущего процесса развития бюджетной сферы, в системе межбюджетных региональных отношений Российской Федерации.

*Статья подготовлена в соответствии с планом выполнения проекта РФФИ 2016 года по теме: «Теоретико–методологические и прикладные основы формирования эффективной региональной хозяйственной системы: точки устойчивого экономического и инновационного роста Республики Крым», регистрационный номер 16-46-910532 p\_a.*

*Список литературы:*

1. Воробьев Ю. Н. Бюджетная политика Российской Федерации в условиях кризиса // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2015. №2 (31). С. 5–15.
2. Воробьева Е. И. Бюджет Украины: состояние и перспективы // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2013. №2 (21). С. 12–18.
3. Нехайчук Д. В., Нехайчук Ю. С. Мониторинг и оценивание как составляющие бюджетных программ // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2012. №5 (18). С. 53–59.
4. Герасимова С. В., Лангольф К. А., Новожеева И. А. Теоретические основы формирования государственного бюджета России // Таврический научный обозреватель. 2016. №8–1 (13). С. 19–23.
5. Буркальцева Д. Д., Подсмашная И. Н., Щерба Е. Э. Анализ доходности ведущих компаний России // Финансовый вестник. 2016. №2 (33). С. 40–45.
6. Борщ Л. М. Развитие финансовой системы Российской Федерации в условиях интеграции экономики // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2016. №1 (34). С. 5–11.
7. Силуанов А. Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. 2012. №2 (200). С. 43–50.
8. Oates W. A. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. V. 37, №3. P. 1120–1149.
9. Weingast B. R. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. 2009. V. 65.
10. Gamkhar Sh., Shah A. The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature // In Boadway R. and Shah A. (ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C., 2007.

*References:*

1. Vorobev Yu. N. Byudzhetskaya politika Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh krizisa. Nauchnyi vestnik: finansy, banki, investitsii, 2015, no. 2 (31), pp. 5–15.
2. Vorobeva E. I. Byudzhets Ukrainy: sostoyanie i perspektivy. Nauchnyi vestnik: finansy, banki, investitsii, 2013, no. 2 (21), pp. 12–18.
3. Nekhaichuk D. V., Nekhaichuk Yu. S. Monitoring i otsenivanie kak sostavlyayushchie byudzhetykh programm. Nauchnyi vestnik: finansy, banki, investitsii, 2012, no. 5 (18), pp. 53–59.
4. Gerasimova S. V., Langolf K. A., Novozheeva I. A. Teoreticheskie osnovy formirovaniya gosudarstvennogo byudzheta Rossii. Tavricheskii nauchnyi obozrevatel, 2016, no. 8–1 (13), pp. 19–23.
5. Burkaltseva D. D., Podsmashnaya I. N., Shcherba E. E. Analiz dokhodnosti vedushchikh kompanii Rossii. Finansovyi vestnik, 2016, no. 2 (33), pp. 40–45.
6. Borshch L. M. Razvitie finansovoi sistemy Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh integratsii ekonomiki. Nauchnyi vestnik: finansy, banki investitsii, 2016, no. 1 (34), pp. 5–11.
7. Siluanov A. G. Puti sovershenstvovaniya mezhbyudzhetykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii. Rossiiskoe predprinimatelstvo, 2012, no. 2 (200), pp. 43–50.
8. Oates W. A. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, 1999, v. 37, no. 3, pp. 1120–1149.
9. Weingast B. R. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics, 2009, v. 65.
10. Gamkhar Sh., Shah A. The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature. In Boadway R. and Shah A. (ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C., 2007.

*Работа поступила  
в редакцию 19.12.2016 г.*

*Принята к публикации  
21.12.2016 г.*