

СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ И МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.Б. Мохнаткина

Оренбургский государственный университет, Оренбург, Россия
e-mail: leilamohn@mail.ru

Аннотация. *Актуальность* исследования обусловлена необходимостью выработки новых решений в области организации межбюджетных отношений как элемента реформируемой в Российской Федерации системы государственных и муниципальных финансов.

Цель статьи заключается в разработке предложений по совершенствованию межбюджетных отношений на всех уровнях управления.

Методология. Исследование осуществляется на основе системного подхода. Межбюджетные отношения рассматриваются автором как сложная система, в состав которой входят множество подсистем межбюджетных отношений, функционирующих в публично-правовых образованиях. Применение системного подхода позволяет обоснованно расширить субъектный состав межбюджетных отношений, выявить и оценить взаимосвязи между бюджетами и подсистемами перераспределительных отношений, установить целевые ориентиры функционирования всей системы. Для оценки межбюджетных отношений применяются два подхода: выделение вертикальной и горизонтальной составляющих в механизме межбюджетного перераспределения на основе экономического и политического признаков; описание субъектно-объектного состава перераспределительных отношений.

Результаты. Механизм функционирования межбюджетных отношений включает два блока, разграниченных в зависимости от срочности применения инструментов межбюджетного перераспределения и с оценкой компетенции публично-правовых образований. Анализ доходов консолидированного бюджета Российской Федерации показал, что достаточный уровень экономических гарантий для региональных и местных бюджетов обеспечивается при высокой степени централизации межбюджетных отношений в политическом аспекте.

Выводы. Для совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации необходимо: закрепление доходов бюджетов на долгосрочной основе в соответствии с расходными обязательствами публично-правовых образований; обеспечение связи между перераспределяемыми налогами и межбюджетными трансфертами. Основным целевым ориентиром межбюджетных отношений должно стать повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, федеративное устройство, местное самоуправление, региональная асимметрия, системный подход

Для цитирования: Мохнаткина Л. Б. Система организации и механизм функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2019. – № 2. – С. 58-64.

THE SYSTEM OF ORGANIZATION AND MECHANISM OF FUNCTIONING OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

L.B. Mokhnatkina

Orenburg State University, Orenburg, Russia
e-mail: leilamohn@mail.ru

Abstract. *The relevance of the researching is due to the need to develop new solutions in the field of organization of intergovernmental relations as an element of the system of state and municipal finances that is being reformed in the Russian Federation.*

The purpose of the article is to develop proposals for improving intergovernmental relations at all levels of government.

Methodology. *The study is carried out on the basis of a systematic approach. Interbudgetary relations are considered by the author as a complex system, which includes many subsystems of interbudgetary relations, functioning in public law entities. The use of a systematic approach allows us to reasonably expand the subject composition of intergovernmental relations, identify and evaluate the relationship between budgets and subsystems*

of redistributive relations, establish targets for the functioning of the entire system. To assess intergovernmental relations, two approaches are used: the allocation of vertical and horizontal components in the mechanism of intergovernmental redistribution on the basis of economic and political characteristics; description of the subject-object composition of redistributive relations.

Results. The mechanism of functioning of intergovernmental relations includes two blocks, delimited depending on the urgency of using tools of interbudget redistribution and with the assessment of the competence of public law entities. An analysis of the revenues of the consolidated budget of the Russian Federation showed that a sufficient level of economic guarantees for regional and local budgets is ensured with a high degree of centralization of intergovernmental relations in the political aspect.

Findings. To improve intergovernmental relations in the Russian Federation, it is necessary to: consolidate budget revenues on a long-term basis in accordance with the expenditure obligations of public-law entities; providing a link between redistributable taxes and intergovernmental transfers. The main target of intergovernmental relations should be to improve the quality and accessibility of state and municipal services.

Keywords: inter-budgetary relations, Federal structure, local self-government, regional asymmetry, system approach

Cite as: Mokhnatkina, L.B. (2019) [Organization system and mechanism of functioning of intergovernmental relations in the Russian Federation]. *Intellekt. Innovatsi. Investitsii* [Intellect. Innovation. Investments]. Vol. 2, p. 58-64.

Введение

В настоящее время в России одним из наиболее значимых направлений реформы государственных и муниципальных финансов является совершенствование межбюджетных отношений, которые предполагают перераспределение доходных источников между бюджетами в соответствии с разграничением расходных полномочий между уровнями управления. В этой связи становится актуальным детальный анализ системных взаимосвязей и применяемых механизмов межбюджетного перераспределения.

Можно выделить два основных подхода, которые используют отечественные авторы, характеризующая систему межбюджетных отношений.

Первый подход подразумевает выделение вертикальной и горизонтальной составляющих в механизме межбюджетного перераспределения. При этом на наш взгляд, следует различать следующие объективные и субъективные признаки, которые служат основанием для разграничения вертикальных и горизонтальных межбюджетных отношений:

– экономический (объективный) признак, при котором разграничение соответствует направленности финансовых потоков на преодоление вертикального и горизонтального дисбалансов бюджетной системы;

– политический (субъективный) признак учитывает иерархичность структуры и императивность межбюджетных отношений, обусловленных необходимостью их организации в рамках общегосударственного правового поля, регламентирования отдельных вопросов перераспределения доходов и расходов нижестоящих бюджетов решениями вышестоящих органов власти.

Авторы описывают вертикальные и горизонтальные межбюджетные отношения преимущественно по экономическому признаку, придерживаясь объек-

тивной позиции [8, с. 9]. Субъективный фактор также невозможно игнорировать, т.к. это ведет к централизации межбюджетных отношений и ограничению самостоятельности нижестоящих бюджетов.

Второй подход к характеристике системы межбюджетных отношений опирается на субъектно-объектный состав перераспределительных отношений. При этом в научном сообществе нет единства в вопросах определения субъектов и объектов межбюджетных отношений [8, с. 9]. Как отмечает М.А. Печенская, из семантического значения словосочетания «межбюджетные отношения» следует, что они возникают между субъектами – собственниками бюджетных средств, каковыми являются органы власти, выступающие от лица публично-правовых образований. Определение последних в качестве субъектов является в настоящее время наиболее широким. Аналогичный подход реализован и в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6), согласно которому межбюджетные отношения юридически могут существовать между публично-правовыми образованиями в рамках организации бюджетного процесса.

Система организации межбюджетных отношений

В развитие рассмотренных положений мы считаем необходимым представлять межбюджетные отношения как сложную систему, включающую множество подсистем, функционирующих в публично-правовых образованиях на отдельных уровнях управления (рисунок 1) [7, с. 105]. Применение известных положений теории систем к управлению общественными финансами [1, 2, 3, 5, 9] позволяет совершенствовать систему межбюджетных отношений на основе развития таких ее качественных параметров, как функциональность, внутренняя взаимосвязь элементов, устойчивость, целевые ориентиры функционирования.

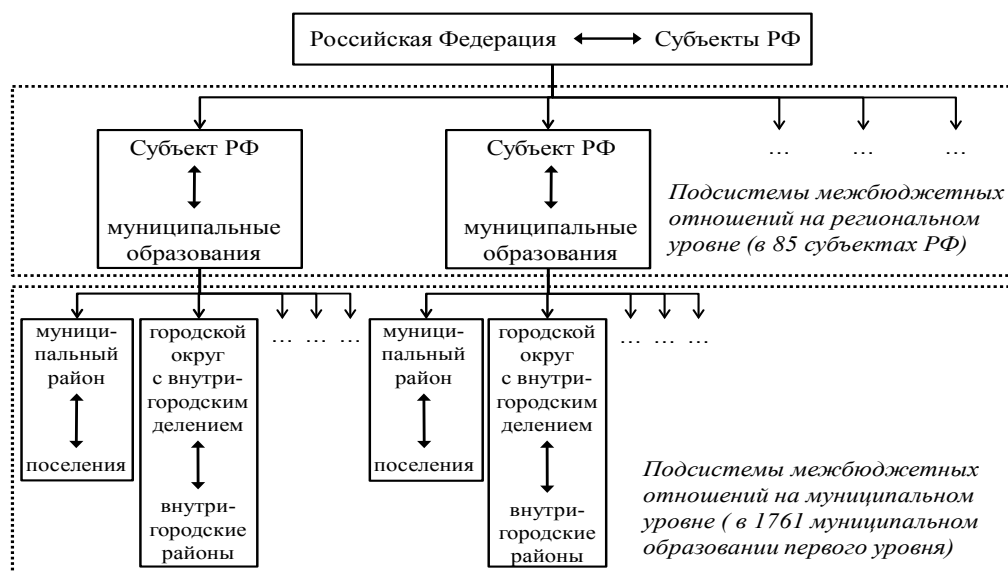


Рисунок 1. Система организации межбюджетных отношений в Российской Федерации

Мы придерживаемся мнения, что субъектами межбюджетных отношений следует считать публично-правовые образования. Отсюда следует, что структура межбюджетных отношений определяется государственным устройством Российской Федерации, которое в свою очередь характеризуется глубокой региональной асимметрией и слож-

ной двухуровневой организацией местного самоуправления.

На федеральном уровне на развитие межбюджетных отношений определяющее влияние оказывают процессы объединения и укрупнения субъектов Российской Федерации, вследствие которых изменяется их общее количество и статус (таблица 1).

Таблица 1. Изменение количества и статуса субъектов РФ, единиц

Статусы субъектов РФ	Количество		Изменение количества	Комментарий
	2007 год	2017 год		
Республика	21	22	+ 1	образование Республики Крым (№ 6-ФКЗ от 21.03.2014 г. и Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым).
Край	6	9	+3	образование Пермского края (№ 1-ФКЗ от 25.03.2004 г.), Камчатского края (№ 2-ФКЗ от 12.07.2006 г.), Забайкальского края (№ 5-ФКЗ от 21.07.2007 г.)
Область	49	46	-3	прекращение существования Пермской области (№ 1-ФКЗ от 25.03.2004 г.), Камчатской области (№ 2-ФКЗ от 12.07.2006 г.), Читинской области (№ 5-ФКЗ от 21.07.2007 г.)
Город федерального значения	2	3	+1	образование города федерального значения Севастополя (№ 6-ФКЗ от 21.03.2014 г. и Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым)
Автономная область	1	1	0	-
Автономный округ	10	4	-6	прекращение существования Коми-Пермяцкого АО (№ 1-ФКЗ от 25.03.2004 г.), Таймырского АО и Эвенкийского АО (№ 6-ФКЗ от 14.10.2005 г.), Корякского АО (№ 2-ФКЗ от 12.07.2006 г.), Усть-Ордынского Бурятского АО (№ 6-ФКЗ от 30.12.2006 г.), Агинского Бурятского АО (№ 5-ФКЗ от 21.07.2007 г.)
Всего	89	85	-4	-

Источник: составлено автором на основе сравнения редакций ст. 65 Конституции РФ

На развитие межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях определяющее влияние оказала реформа местного самоуправления, реализация которой началась с 2006 года (федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г). Была построена двухуровневая система местного самоуправления и произошло увеличение количества муниципальных образований. Муниципальные образования первого уровня (городские округа и муниципальные районы) были созданы на основе крупных городов и рай-

онов; второй уровень составили городские и сельские поселения, территориально входящие в состав муниципальных районов. Преобразования были продолжены в 2015 году (федеральный закон № 136-ФЗ): на первом уровне появились городские округа с внутригородским делением; на втором уровне – внутригородские районы (таблица 2). В последние годы отмечается объединение и укрупнение муниципальных образований, что привело к сокращению их общего количества на 2262 единицы.

Таблица 2. Изменение структуры местного самоуправления и количества муниципальных образований в Российской Федерации, единиц

Виды муниципальных образований	Количество		Изменение количества
	2007 год	2017 год	
Всего муниципальных образований	24207	21945	-2262
в том числе:			
муниципальные образования первого уровня			
муниципальные районы	1793	1758	-35
городские округа	520	588	+68
городские округа с внутригородским делением	–	3	+3
внутригородская территория города федерального значения	236	267	+31
муниципальные образования второго уровня			
внутригородские районы	–	19	+19
городские поселения	1732	1538	-194
сельские поселения	19919	17772	-2147

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [11].

Таким образом, в ходе реформ на региональном и местном уровнях сформировались относительно самостоятельные подсистемы межбюджетных отношений, которые представляют собой перераспределительные бюджетно-финансовые отношения между субъектами РФ и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями первого и второго уровней местного самоуправления.

Механизм функционирования межбюджетных отношений

В механизме функционирования межбюджетных отношений нами были выделены два блока [10, с. 116] исходя из срочности применения инструментов межбюджетного перераспределения и разграничения компетенции публично-правовых образований.

Первый блок включает разграничение доходных и расходных полномочий органов власти в долгосрочном периоде, которое находится в исключительной компетенции Российской Федерации: налоговые и неналоговые доходы закреплены за бюджетами Бюджетным кодексом РФ; расходные обязательства публично-правовых образований

установлены Конституцией РФ, федеральными законами (№ 184-ФЗ от 06.10.1999, № 131-ФЗ от 06.10.2003 и др.). Второй блок включает инструменты, применяемые для преодоления вертикального и горизонтального дисбалансов в краткосрочном периоде – это межбюджетные трансферты и налоговые доходы, передаваемые в местные бюджеты по дополнительным нормативам отчислений в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, законами субъектов РФ и местными нормативно-правовыми актами. Соответственно второй блок охватывает компетенцию Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Выделение блоков позволяет оценить: степень создания гарантий самостоятельности и сбалансированности бюджетов (экономическая составляющая); соотношение компетенции публично-правовых образований и уровень централизации межбюджетных отношений (политическая составляющая).

Соответствующие расчеты, в которых учтены в среднем 96% от общего объема доходов консолидированного бюджета РФ, приведены в таблице 3. Анализ показал, что в механизме межбюджетных отношений созданы экономические гарантии на долгосрочной основе: доля доходов, закрепленных

за бюджетами субъектов РФ в рамках первого блока составляет 85–86% от общей суммы доходов; для местных бюджетов – 63–64%. В то же время в динамике доходов в 2015–2017 годах отмечена негативная тенденция опережающего роста перераспределяемых доходов, которые увеличились для региональных и местных бюджетов на 32% и 21% соответственно, в то время как доходы этих бюджетов,

закрепленные на долгосрочной основе, выросли лишь на 18% и 8% соответственно. Сравнивая эти данные с приростом общей суммы доходов региональных и местных бюджетов (17% и 10% соответственно) можно отметить особенно тревожную ситуацию для местных бюджетов, для которых пропорция закрепленные /перераспределяемые доходы изменилась с 2,1/1 в 2015 году до 1,9/1 в 2017 году.

Таблица 3. Оценка механизма функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации

Показатели	2015 год		2016 год		2017 год	
	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
Доходы бюджетов, всего, млн р.	8033,8	3500,4	8591,9	3648,2	9367,0	3849,2
Доходы бюджетов, распределенные в рамках первого блока межбюджетных отношений						
в млн. р.	6847,9	2224,0	7437,4	2321,3	8084,0	2411,2
в % к общей сумме доходов бюджетов	85,2	63,5	86,6	63,6	86,3	62,6
Доходы бюджетов, перераспределенные в рамках второго блока межбюджетных отношений						
в млн р.	894,1	1045,5	1016,8	1167,0	1181,8	1262,5
в процентах к общей сумме доходов бюджетов	11,1	29,9	11,8	32,0	12,6	32,8
<i>Примечание:</i> рассчитано автором по данным Федерального казначейства РФ [3]						

Формирование доходов региональных и местных бюджетов на долгосрочной основе обеспечивается, главным образом, за счет закрепления федеральных налогов (налога на доходы физических лиц, налога на прибыль, акцизов и др.), что находится в исключительном ведении Российской Федерации; субъекты РФ и муниципальные образования могут принимать решения в отношении перераспределения этих доходов только в краткосрочном периоде. Т.е. в политическом аспекте межбюджетные отношения высокоцентрализованны. Ограничение налоговых полномочий региональных и местных органов власти является основным недостатком межбюджетных отношений [6, с. 94], в силу которого акценты необоснованно смещаются с использования долгосрочных налоговых инструментов на ежегодное перераспределение межбюджетных трансфертов.

Заключение

Таким образом, для совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации необходимо развивать механизм межбюд-

жетного перераспределения по следующим направлениям:

- закрепление доходов местных бюджетов на долгосрочной основе для обеспечения больших гарантий экономической самостоятельности муниципальных образований;
- обеспечение связи между перераспределяемыми налогами и межбюджетными трансфертами как элементами единой системы межбюджетных отношений;
- обеспечение баланса между закрепленными доходными источниками и расходными обязательствами;
- разграничение расходных полномочий с учетом повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Системный подход позволяет расширить субъектный состав и установить целевые ориентиры межбюджетных отношений исходя из интересов общества в целом. Это будет способствовать принятию более обоснованных решений в области управления государственными и муниципальными финансами.

Литература

1. Баклаева Н. М. Системные противоречия межбюджетных отношений // Финансы и кредит. – 2017. – № 31. – С. 1863-1872.
2. Белоусова С. В. Система управления общественным сектором в свете теорий управления социально-экономическими системами // Вопросы управления. – 2015. – № 6 (37). – С. 135-148.
3. Колесниченко Е. А., Ляпина И. Р. Генезис теорий управления региональными экономическими системами // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 5 (21). – С. 52-58.
4. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 27.11.2018).
5. Матвеев А. Г. Философско-правовые основы понятия «система»: от конкретной к аналитической теории систем // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 7-2 (57). – С. 105-109.
6. Мохнаткина Л. Б. Трансферты как инструмент обеспечения региональной экономической безопасности // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2015. – № 1 (176). – С. 93-100.
7. Немирова Г. И., Мохнаткина Л. Б. Совершенствование межбюджетных отношений как фактор обеспечения региональной экономической безопасности // Вопросы региональной экономики. – 2018. – № 2 (35). – С. 102-108.
8. Печенская М. А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография / М. А. Печенская. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с.
9. Попова Г. Л. Характеристики налоговой системы с позиции теории систем // Финансы и кредит. – 2011. – № 46 (478). – С. 31-40.
10. Современные тенденции и потенциал развития экономики региона: монография. – Оренбург: ОГУ, 2017. – 197 с.
11. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения: 01.12.2018).

References

1. Baklaeva, N.M. (2017) [Systemic contradictions of inter-budgetary relations]. *Finansy i kredit* [Finances and Credit]. Vol.31, pp. 1863-1872. (In Russ.)
2. Belousova, S.V. (2015) [Public sector management System in the light of theories of management of socio-economic systems]. *Voprosy upravleniya* [Management Issues.]. Vol. 6 (37), pp. 135-148. (In Russ.)
3. Kolesnichenko, E.A., Lyapina, I.R. (2010) [Genesis of regional economic systems management theories]. *Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy* [Socio-economic phenomena and processes]. Vol. 5 (21), pp. 52-58. (In Russ.)
4. *Konsolidirovannyye byudzhety sub"yektov Rossiyskoy Federatsii i byudzheto territorial'nykh gosudarstvennykh vnebyudzhetykh fondov* [Consolidated budgets of subjects of the Russian Federation and budgets of territorial state off-budget funds]. Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed: 27.11.2018) (In Russ.)
5. Matveev, A.G. (2015) [Philosophical and legal basis for the concept of "system": from the concrete to the analytical theory of systems]. *Istoricheskiye, filosofskiy, politicheskiye i yuridicheskiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, philosophical, political and law Sciences, Culturology and study of art. Theory and practice]. Vol. 7-2 (57), pp. 105-109. (In Russ.)
6. Mohnatkina, L.B. (2015) [Transfers as a tool of ensuring regional economic security]. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Orenburg state University]. Vol. 1 (176), pp. 93-100. (In Russ.)
7. Nemirova, G.I., Mohnatkina, L.B. (2018) [Improve inter-budgetary relations as a factor of ensuring regional economic security]. *Voprosy regional'noy ekonomiki* [Problems of regional economy]. Vol. 2 (35), pp. 102-108. (In Russ.)
8. Pechansky, M.A. (2015) *Mezhbyudzhetye otnosheniya: sostoyaniye, regulirovaniye, otsenka rezul'tativnosti* [Intergovernmental relations: state, regulation, performance assessment]. Vologda: ISERT RAS, 164 p.
9. Popova, G.L. (2011) [Characteristics of the tax system from the position of systems theory]. *Finansy i kredit* [Finance and credit]. Vol. 46 (478), pp. 31-40. (In Russ.)
10. *Sovremennyye tendentsii i potentsial razvitiya ekonomiki regiona* (2017) [Current trends and development potential of the region's economy]: Orenburg: OSU, 197 p.

11. *Formirovaniye mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [Formation of local self-government in the Russian Federation]. Available at: [//www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453) (accessed: 01.12.2018) (In Russ.)

Информация об авторе:

Мохнаткина Лейла Булатовна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, Оренбургский государственный университет, Оренбург, Россия
e-mail: leilamohn@mail.ru

Статья поступила в редакцию 10.12.2018; принята в печать 04.03.2019.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Mokhnatkina Leyla Bulatovna, Candidate of Economical Sciences, Associate Professor, Department of Finance, Orenburg State University, Orenburg, Russia
e-mail: leilamohn@mail.ru

The paper was submitted: 10.12.2018

Accepted for publication: 04.03.2019.

The author has read and approved the final manuscript.