

О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Степашкина Елена Николаевна *

к. э. н., доцент
s558456@mail.ru

Поросенков Дмитрий Сергеевич *

магистрант
mr.dmitserg@mail.ru

* ФГБОУ ВО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва»,
Саранск, Россия

Аннотация:

в статье раскрывается понятие межбюджетных отношений органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, раскрывается их сущность, проводится анализ функций межбюджетных отношений, определяется их значимость для результативного функционирования бюджетной системы.

Ключевые слова:

бюджет, законодательство, межбюджетные отношения, межбюджетное регулирование, межбюджетный трансферт, полномочия, сущность, функция.

УДК 352.075:342.5 (470+571)

DOI: 10.24411/2658-6932-2021-10000

Для цитирования: **Степашкина Е. Н., Поросенков Д. С.** О понятии и сущности межбюджетных отношений органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации / Е. Н. Степашкина, Д. С. Поросенков // Контентус. – 2021. – № 12. – С. 34 – 41.

Бюджетные отношения, являясь основной частью финансовых отношений в любом государстве, всегда находятся под пристальным вниманием публичных органов власти. Данный интерес обусловлен прежде всего тем, что в рамках бюджетных отношений формируются централизованные денежные фонды служащие источником финансового обеспечения деятельности государства. В зависимости от формы государственного устройства

бюджетная система государства может быть двух уровневой (в унитарном государстве) или трехуровневой (в федеративном государстве). Бюджет любого уровня, являясь элементом системы, взаимосвязан (взаимодействует) с другими бюджетами данной системы. В зависимости от политики, проводимой государством, национальным законодательством устанавливаются основы межбюджетных отношений, их принципы и инструменты. В Российской Федерации таким нормативным правовым актом является Бюджетный Кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ). Отметим, что БК РФ стал первым кодифицированным актом, регулирующим финансовые отношения. Подготовлен и принят данный документ был наспех. В один день, 17 июля 1998 года данный документ был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, вступил в юридическую силу с 1 января 2000 года. С этого момента в БК РФ ежегодно вносится от одной до пяти поправок (изменений и дополнений). Данные изменения направлены как на совершенствование процессуальных норм, так и на уточнение понятий и терминов. К терминам, содержание которых корректировал законодатель, относятся «межбюджетные отношения» и «межбюджетные трансферты».

Согласно ст. 6 БК РФ межбюджетные отношения определяются как «взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса» [1]. Изучая изменения данного понятия, можно увидеть, что в БК РФ (в ред. федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ) статьей 6 было закреплено, что межбюджетные отношения представляют собой отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления [2]. Такое широкое обобщенное толкование данного понятия послужило основанием для научной полемики и споров в академической среде.

Сложившаяся ситуация является следствием, в том числе, недостаточности правового регулирования межбюджетных отношений, его фрагментарного характера. Даже само легальное понятие межбюджетных отношений вызывает множество вопросов как со стороны теоретиков, так и со стороны практиков.

С позиции Л. Н. Павловой и А. М. Бабица под межбюджетными отношениями следует понимать «совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» [4, 147].

Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова [9, 229] полагают, что в межбюджетных отношениях участвуют именно органы местного самоуправления, представляющие интересы муниципального образования.

М. И. Яндиев считает, что «это финансовые взаимоотношения между органами власти всех уровней, обладающими бюджетами» [11, 12]. Отталкиваясь от характеристики «межбюджетные» (т.е. между бюджетами) данные отношения могут выстраиваться как по вертикали (например, между федеральным правительством и субъектом федерации), так и по горизонтали (например, субъект федерации – субъект федерации). Такой подход позволяет выделить федеральный и региональный уровни межбюджетных отношений, а также предполагает наличие горизонтальных и вертикальных межбюджетных отношений. Рассматривая бюджетные правоотношения по вертикали, следует обратить внимание на различие конституционного статуса участников (государственные и муниципальные территориальные образования). Отношения в сфере бюджета между государственными территориальными образованиями (и подобного вида участниками) называются межбюджетными правоотношениями. «Межбюджетные правоотношения отличаются от общего числа бюджетных правоотношений ограниченным кругом участников - в них вступают лишь РФ, субъекты РФ и муниципальные образования» [6, 58].

Необходимо заметить, что «межбюджетное регулирование» принципиально отличается от «межбюджетных отношений» и его следует рассматривать как элемент бюджетной политики. Родионова В.М. справедливо подчеркивает, что «...взаимосвязь бюджетной политики и межбюджетных отношений основана... на том, что их содержание и направленность во многом предопределены уровнем развития бюджетов, а межбюджетные взаимосвязи являются формой реализации бюджетной политики» [8, 69]. Следовательно, межбюджетные отношения являются основой для межбюджетного регулирования.

Структура межбюджетного регулирования состоит из субъекта, осуществляющего регулирующее воздействие, – федеральные органы власти, органы власти субъекта федерации, органы местного самоуправления (последние – при рассмотрении межмуниципального межбюджетного регулирования), и объект управления – управляемую (регулируемую) подсистему, в качестве которой на региональном уровне выступает совокупность бюджетных ресурсов и отношений органов местного самоуправления.

Межбюджетные отношения и межбюджетное регулирование не смотря на все отличия имеют схожие функции. На всех бюджетных уровнях проявляются выравнивающая и стимулирующая функции, присущие и межбюджетным отношениям и межбюджетному регулированию.

Как отмечает А. Г. Игудин, функциями межбюджетных отношений служит «выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимой... величины, и побуждение к увеличению налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей..., а также рационального и эффективного их использования» [7, 7]. Используются функции чаще в сочетании, но в последние годы (по мнению таких ученых как Игудин А.Г., Швецов А.Н. и др.) преобладает именно выравнивающая функция.

Сходится с выше изложенным мнением С. А. Карчевская, отмечая, что «межбюджетные трансферты призваны выполнять две основные функции – выравнивающую и стимулирующую» [5, 7].

Выравнивающая функция направлена на нивелирование бюджетных несоответствий, продиктованных множеством оснований.

Описывая несоответствия в бюджетной обеспеченности, А. Н. Швецов подчеркивает, что в настоящее время муниципальные образования обладают неравным экономическим потенциалом, поэтому «никак не обойтись без выравнивания «сверху» их бюджетной обеспеченности» [10, 42].

Стимулирующая функция межбюджетного регулирования «значится важной», но в российской практике ей уделяется намного меньше внимание.

Неслучайно Президент РФ В. В. Путин обращаясь с Бюджетным посланием к Федеральному собранию еще в 2012 году [3] отмечал «не настроенность» межбюджетных отношений на стимулирование, высокую финансовую зависимость регионального и местного бюджетов от межбюджетных трансфертов. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» [3].

Стимулирующая функция реализуется при эффективном финансовом управлении и высоком уровне внимания местных (федеральных, региональных) властей. С этой целью могут быть приведены такие финансовые категории как дотации либо субсидии. Например, субсидии, выделяемые из регионального бюджета на реализацию программ реформирования местных финансов, имеют ярко выраженный стимулирующий характер.

Показательной можно считать совокупность обстоятельств, при которых использование «выравнивающих» дотаций даст в наибольшей степени финансово «слабо» обеспеченным муниципальным образованиям возможность со временем достигнуть увеличения собственных доходов и, как следствие, «переместиться» в группу «сильных», получающих из регионального бюджета средства в форме стимулирования.

Существующие механизмы и инструменты межбюджетных отношений не способствуют выравниванию бюджетной обеспеченности и развитию самостоятельности. Напротив, все тенденции свидетельствуют о прямо противоположном эффекте.

В свете проводимой реформы правового регулирования публичной власти необходимо понять особенности организации и регулирования межбюджетных отношений органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ в целях дальнейшего прогнозирования развития бюджетной системы в принципе. Очевидно, что только крепкая финансовая опора местного самоуправления могла бы выступить гарантией независимости и самостоятельности местного самоуправления, но в условиях тотального дефицита бюджета муниципальных образований ни о какой независимости не может быть и речи.

Обобщая выше изложенное, можно сделать вывод, что межбюджетные отношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации представляют собой совокупность денежных распределительных отношений, возникающих между субъектом РФ и муниципальным образованием в лице их уполномоченных органов по поводу разграничения расходных обязательств, разграничения и распределения доходов, перераспределения средств между бюджетами субъекта РФ и муниципального образования для достижения вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов с целью повышения жизненного уровня, обеспечения социальной защищенности и равного доступа населения к бюджетным услугам и социальным гарантиям.

Список использованных источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3535.
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013 – 2015 годах». [Электронный ресурс]. – Доступ из прав.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. **Бабич А. М.** Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 703 с.
5. **Карчевская С. А.** Реформа местного самоуправления: проблемы и пути решения // Финансы. – 2009. - № 1. – С. 3 – 18.
6. **Крохина Ю. А.** Бюджетное право России : учебник для вузов / Ю. А. Крохина. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт, 2020. – 345 с.
7. **Игудин А. Г.** К межбюджетным отношениям в субъектах федерации / А. Г. Игудин // Финансы. – 2014. - № 7. – С. 7 – 10.
8. **Родионова В. М.** О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ / В. М. Родионова // Финансы. 2008. – № 7. – С. 62 – 69.
9. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. – М., – НОРМА-Инфра-М. – 2020. – 800 с.
10. **Швецов А.** Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации / А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2007. - № 3. – С. 36 – 62.
11. **Яндиев М. И.** Финансы региональных органов власти / М.И. Яндиев. – М.: Деловой экспресс, 1999. – 353 с.

С
-

ON THE CONCEPT AND ESSENCE OF INTER-BUDGETARY RELATIONS BETWEEN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND STATE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Stepashkina E. N.**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
s558456@mail.ru

Porosenkov D. S.**

master student
mr.dmitserg@mail.ru

** National Research Ogarev Mordovia State University,
Saransk, Russia

Abstract:

The article reveals the concept of inter-budgetary relations of local self-government bodies with state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, reveals their essence, analyzes the functions of inter-budgetary relations, determines their importance for the effective functioning of the budget system.

Keywords:

budget, legislation, interbudgetary relations, interbudgetary regulation, interbudgetary transfer, powers, essence, function.