

Туленков Олег Сергеевич, студент 3 курса магистратуры

Института права УУНУТ, г. Уфа, Россия

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в данной работе рассматриваются понятие и сущность механизма правового регулирования межбюджетных отношений, классификация, а также определяется основная нормативно-правовая база, определяющая функциональность бюджетной системы.

Ключевые слова: государственные финансы, бюджетные отношения, финансовые отношения, государство.

Abstract: this paper examines the concept and essence of the mechanism of legal regulation of inter-budgetary relations, classification, and defines the basic regulatory framework that defines the functionality of the budget system.

Keywords: public finances, budgetary relations, financial relations, the state.

Сегодня государственные финансы связаны с существованием государственного сектора и, следовательно, с его финансированием. «Они представляют собой денежные отношения, возникающие в связи с созданием, распределением и использованием денежных средств, которым по существу свойственны принципы необратимости, неэквивалентности и принудительности. Речь идет о финансовых отношениях, участником которых является субъект государственного управления, то есть государство, либо единицы территориального самоуправления и их институты и производные. Поэтому их также можно понимать как сложную структуру финансовых

отношений, денежных средств, фискальных инструментов и фискальных институтов». С одной стороны, правительство ставит задачи, которые оно хотело бы выполнить. Эти задачи должны в первую очередь отслеживать потребности граждан – избирателей. А с другой стороны, необходимо определить имеющиеся ресурсы, за счет которых правительство будет реализовывать эти задачи.

Ключевой областью современных государственных финансов является область эффективного управления государственными расходами. Это инструмент не только общественной, но и экономической политики каждого государства. Необходимым различать два аспекта управления государственными расходами: (1) область политики расходов, которая занимается тем, что должно быть реализовано, и (2) вторая область, которая определяет управление ресурсами. В конечном итоге оба этих плана в реальности переплетаются и не могут быть полностью отделены друг от друга.

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 трех уровневой (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 вносятся 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.

Что касается вопроса государственных финансов, которому посвящена данная работа, необходимо указать сущность и различия в терминах, которые часто считаются синонимами. Это термины: государственные финансы, государственные проекты и государственные программы.

Государственные расходы являются основным инструментом фискальной политики государства. Они представляют собой поток средств, которые выделяются в рамках системы государственного бюджета для реализации фискальных функций государства или его муниципальных образований. Для них характерны принципы необратимости и неэквивалентности. Мы называем государственные расходы бюджетной категорией, то есть расходами, предназначенными для финансирования деятельности в течение определенного

бюджетного периода, то есть одного года.

Однако в случае с общественными проектами это не просто движение средств, а реализация определенных конкретных целей. Эти цели могут преследовать как реализацию конкретных производственных или инвестиционных объектов, так и исправление несправедливости по отношению к определенным группам населения. Степень исправления, а также определение этой несправедливости определяются общественным выбором по общепринятым критериям. Посредством проектов государственных расходов правительство также может отслеживать стимулирование выбранного сектора или даже экономического субъекта.

Программы государственных расходов тогда представляют собой сложную точку зрения, включающую различные виды деятельности, сами государственные проекты, а также связи между затрагиваемыми организациями (государственными и частными организациями), которые участвуют в государственной программе.

В отличие от государственных расходов, проекты и программы государственных расходов носят долгосрочный характер.

Важным элементом в сфере государственных финансов является качество институтов и институциональной базы, влияющей на бюджетную политику страны. С точки зрения институтов необходимо учитывать не только формальный, но и неформальный уровень этой структуры. Хотя формальные институты представляют собой «набор четко определенных и осуществимых правил, регулирующих процесс подготовки, создания, обсуждения, утверждения, исполнения и контроля исполнения государственных бюджетов», найти всеобъемлющее определение неформальных институтов не так-то просто. На общем уровне неформальные институты – это устоявшиеся привычки, традиции, обычаи и устоявшиеся модели поведения в форме определенной культуры. В рамках государственных финансов мы можем включить в категорию неформальных институтов, например: (а) положение и авторитет отдельных институтов в бюджетном процессе и при установлении

финансовых целей, (б) уважение к формальным институтам и политической властями фискальная культура государственных чиновников, (в) доверие правительства, (г) степень автономии компонентов государственного бюджета на всех уровнях и тому подобное. Эффективность предоставления государственных услуг и распределения государственных ресурсов, размер государственного аппарата или даже результаты бюджета зависят от качества институтов.

Из вышеизложенного следует, что институциональная среда существенно влияет на эффективность государственных финансов. И в том случае, если та или иная страна в данный момент и при данных условиях находит удовлетворительную институциональную основу, неуместно воспринимать это как нечто неизменное во времени. Напротив, институты подвержены изменениям и должны соответствующим образом адаптироваться к меняющимся условиям и социальным требованиям. В наших условиях указанный факт проявляется в виде проводимых реформ, которые касаются трансформации устаревших институтов в сторону современных и современных форм, лучше отвечающих предъявляемым требованиям.

БК РФ регулирует «создание, функции и содержание среднесрочного прогноза государственного бюджета, государственного бюджета и государственного итогового счета, доходов и расходов государственного бюджета, а также финансовое управление организационными компонентами государственного бюджета». Российская Федерация в целом характеризуется относительно высококачественной формальной институциональной средой. Прежде всего, в условиях продолжающейся реформы государственных финансов наблюдается четкая адаптация к мировым тенденциям в этой сфере. Доказательством тому является только что упомянутый закон о бюджетных правилах.

Хотя формальная институциональная база в Российской Федерации находится на относительно приличном уровне, в сфере неформальных институтов ситуация хуже. Слабая позиция парламента не дает ему

значительных полномочий по вмешательству в разработку бюджета или контроль над ним. Кроме того, позиция министра финансов значительно ограничена в процессе навязывания бюджетного предложения правительству, поскольку в основном прислушиваются к запросам о расходах отдельных руководителей отделений. Другая, очень серьезная проблема – это низкая финансовая культура и общее понимание важности здоровых финансов. Это проявляется как в управлении дефицитом, так и в существенном или формальном несоблюдении бюджетных правил.

На общем уровне государственных финансов требование финансовой эффективности часто противоречит требованию финансовой справедливости. Современная теория общественного выбора предлагает контраргумент, когда она конструирует модель, в которой термины «эффективность» и «справедливость» даже становятся синонимами в рамках индивидуального выбора между финансовыми институтами.

Начнем с предположений о двух институциональных уровнях бюджетного выбора, где:

- первый вариант предполагает, что лицо, принимающее решения, может точно спрогнозировать свои будущие доходы и имущественное состояние;
- наоборот, в случае второй модельной ситуации даже в идеальных условиях индивид не может точно предсказать ни свое будущее экономическое положение, ни положение других.

Как кажется на первый взгляд, вторая модельная ситуация более близка к реальности. Если мы далее предположим рациональное поведение лица, принимающего решения, которое также пытается максимизировать свою полезность, мы можем ожидать существования оптимального уровня перераспределения, который будет иметь тенденцию проявляться в индивидуальном выборе фискальной системы практически во всех странах. В модели, определенной таким образом, «справедливость» и «эффективность» отражаются в одном и том же решении. В концепции индивидуального выбора эффективный финансовый институт в этом модельном случае также является

справедливым институтом, и наоборот. Человек выберет налоговое учреждение, которое обеспечивает ему справедливое обращение, независимо от его будущей ситуации.

Принцип и значение этой значительно упрощенной модели, основанной на теории индивидуального выбора, могли бы служить иллюстрацией возможного влияния конкретных финансовых институтов на финансовый выбор и прогнозировать типы институтов, которые, скорее всего, будут выбраны.

Сложность текущих государственных бюджетов и разветвленность бюрократического аппарата, входящего в бюджетные процессы, существенно подрывают эффективность использования государственных ресурсов в контексте принципа спроса. Один из способов решения этой ситуации требует обратить внимание на совершенствование существующей фискальной системы. Один из способов решения этой ситуации требует обращения внимания на совершенствование существующей фискальной системы, а также выявление и исключение тех элементов, которые приводят к неэффективным результатам и их последующую замену более эффективными механизмами.

Требования, касающиеся систем финансирования, развивались и менялись с течением времени. Сегодня, под давлением бюджетной устойчивости и в результате необходимости приступить к давно отложенным изменениям, открывается пространство для переоценки систем, применявшихся до сих пор, а затем и для их фундаментальных реформ.

Процесс принятия бюджетных решений часто является предметом сложных переговоров, очерченных четкой законодательной базой. Тем не менее, в нем отражается влияние государственных чиновников, а также организованных и неорганизованных групп интересов. Эти группы являются представителями требований удовлетворения как общественных, так и индивидуальных потребностей и интересов в расходной части бюджета и налоговых требований в доходной части. Понимание практики составления государственного бюджета означает понимание взаимосвязей и связей между

всеми участвующими сторонами. В конечном итоге все эти взаимоотношения найдут отражение в бюджетной системе. Сюда входят политические представители государства, экономические и социальные установки, преобладающие в данном обществе, институциональная безопасность и набор социально принятых норм и ценностей. Правила и суть бюджетной системы закрепляются в конкретной законодательной базе.

Теория признает два основных подхода к распределению государственных ресурсов – со стороны предложения или со стороны спроса. В то же время современная тенденция оценивает варианты бюджетных систем, ориентированных на спрос, как более подходящие. Их преимущество заключается главным образом в целесообразности расходования ресурсов. Упрощенно можно сказать, что те виды деятельности и мероприятия, которые действительно востребованы обществом, финансируются из государственных источников, а не наоборот. С этим явлением связаны определенные трудности, связанные с вопросом бюджетных функций, а также публичных выборов.

Прежде всего, по историческим причинам в наших условиях преимущественно применяется инкрементное бюджетирование. Он основывается на фактическом или запланированном бюджете предыдущего периода, при этом этот исходный показатель умножается на выбранный коэффициент роста расходов. Коэффициент учитывает как уровень инфляции, так и решение о темпах развития отрасли или организации. Поскольку в случае тендерного бюджетирования наблюдается тенденция своеобразной консервации прошлых состояний, использовать ее нецелесообразно, особенно в связи с необходимостью принятия каких-либо изменений или реформ. Когда правительство сталкивается с проблемой нехватки государственных ресурсов, система поэтапного бюджетирования особенно неуместна. Указанный метод также оказывает демотивирующее воздействие на руководителей общественных организаций в плане экономии ограниченных государственных ресурсов и контроля эффективности их управления.

Помимо базовой ориентации на следование принципу спроса или

предложения, существуют и другие перспективы разрушения бюджетных систем. При классификации отдельных методов и подходов можно акцентировать внимание на следующих аспектах:

- 1) утверждение и управление государственными расходами,
- 2) временной горизонт бюджетирования,
- 3) система процесса принятия решений,
- 4) но также качество, доступность или форма контроля,
- 5) или критерий бюджетирования и другие.

В зависимости от основы утверждения расходов системы бюджетирования можно систематически классифицировать как основанные на обязательствах, денежно-кредитные и текущие. Большинство современных бюджетных систем имеют форму денежных систем. Преимущество системы, определенной таким образом, заключается в том, что она позволяет легко контролировать соблюдение утвержденного бюджета. Постановка целей правительства уже связана с расходами, одобренными парламентом. Основой всех текущих реформ в странах с переходной экономикой было утверждение расходов в форме разрешений на оплату.

Что касается временной перспективы, то составление бюджетов с учетом более длительного временного горизонта становится все более важным. Этот факт важен особенно в связи с управлением бюджетными расходами, выполнением государственных обязательств и государственных гарантий. В этом духе рекомендуется составлять долгосрочные или среднесрочные бюджетные прогнозы вместе с установлением рамок расходов.

Система контроля оказывается одним из важнейших элементов оценки эффективности государственного сектора и бюджетных систем без исключения. Вряд ли можно было бы назвать какой-либо метод бюджетирования эффективным, если бы он не включал в себя элементы, позволяющие провести углубленный анализ.

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.

В связи с рассматриваемым вопросом необходимо также отметить, что с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (№ 131-ФЗ от 06.10.03 г.), а также Федеральных законов, вносящих изменения в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений (№111-ФЗ, №120-ФЗ от 20.08.04 г.) можно говорить об уточнении бюджетного устройства Российской Федерации и, следовательно, сферы действия межбюджетных отношений. Статья 10 БК РФ определяет структуру бюджетной системы как трехуровневую, но, вместе с тем, законодательно предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты еще двух уровней. Кодекс закрепил правовые основы взаимодействия местных бюджетов как между собой, так и с бюджетами субъектов РФ, федеральным бюджетом. В целом, анализ положений новой редакции Бюджетного кодекса в части регулирования сферы действия межбюджетных отношений сводится к следующему:

- законодательно закреплена возможность установления отношений между субъектами одного уровня бюджетной системы, т. е. «по-горизонтали»;
- допускается возможность установления отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами, «минуя» бюджеты субъектов РФ;
- допускается возможность оказания финансовой помощи из

нижестоящего бюджета вышестоящему.

Таким образом, в соответствии с бюджетным законодательством взаимоотношения в бюджетной сфере могут выстраиваться как «по-вертикали», так и «по-горизонтали», но именно выстраиваемые «по-вертикали» межбюджетные отношения имеют преимущественное значение в условиях федеративного государства, являются, как отмечалось выше, государствообразующими.

Библиографический список:

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. 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.

4. Игудин А. Г. К межбюджетным отношениям в субъектах федерации / А. Г. Игудин // Финансы. – 2014. - № 7. – С. 7 – 10.