

УДК 336.143(571.54)
DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-5-118-125

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РЕГИОНЕ: ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

INTERBUDGETARY RELATIONS OF MUNICIPALITIES IN THE REGION: GENERAL PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT



Б. Б. Шаралдаев,
Восточно-Сибирский
государственный университет
технологий и управления,
г. Улан-Удэ
bbsh2016@mail.ru



Е. В. Булах,
Дальневосточный
федеральный университет,
г. Владивосток
bulakhevg@mail.ru@mail.ru



А. Б. Шаралдаева,
Бурятский государственный
университет им. Д. Банзарова,
г. Улан-Удэ
a.sharaldaeva@gmail.com



Т. А. Васильева,
Дальневосточный
федеральный университет,
г. Владивосток
studpolit@mail.ru

B. Sharaldaev,
East Siberian State University of
Technology and Management,
Ulan-Ude

E. Bulakh,
Far Eastern Federal University,
Vladivostok

A. Sharaldaeva,
Buryat State University named
after D. Banzarov, Ulan-Ude

T. Vasilieva,
Far Eastern Federal University,
Vladivostok

Исследование межбюджетных отношений субъекта РФ, муниципальных образований (МО) как районов, так и сельских поселений (СП) остается актуальным и по истечении достаточно долгого времени. За период более двадцати лет действия ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» отмечаются изменения и дополнения. Такой подход к совершенствованию закона непосредственно влияет на все сферы и структуры деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ) на уровне МО «район» и «СП».

В этой ситуации важнейшей проблемой в деятельности ОМСУ являются межбюджетные отношения РФ, субъекта РФ и МО. С реализацией ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. устоявшаяся система управления административно-территориальной единицей на уровне такого территориального образования, как район, полностью нарушена. Так, по нормам прежнего федерального закона глава сельского совета напрямую назначался и подчинялся главе района, который отвечал за всоциально-экономическое положение района перед региональной властью. Более легким представлялось проведение районной, региональной и государственной социально-экономической политики. В период действия «старого» закона не существовало противостояния и иных негативных отношений между главой района и главой СП, что сказывалось на социально-экономическом развитии районной территориальной системы.

Такие проблемные вопросы, как местный бюджет, социальные вопросы, передача полномочий и ответственности внутри района требуют четкого определения в управлении не только районом, но и СП. Важнейшим критерием в системе управления МО «район» является единая методика организации межбюджетных отношений. Представляется необходимым на законодательной основе вернуться к «старой» системе управления МО «район», так как такой подход управления районом в целом усилит социально-экономическое развитие района.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; муниципальное образование; район; сельское поселение; управление; бюджет; полномочия; регион

The study of the issue of inter-budget relations of the subject of the Russian Federation, municipalities (Municipalities), both the district and rural settlements (SP) remains relevant even after a fairly long time. It should be noted that for the period of more than twenty years of the Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation", we are constantly observing changes and additions to this law, and such an approach to improving the law directly affects all areas and structures of local self-government bodies (LSG) at the level of Moscow region and joint venture.

Undoubtedly in this situation, the most important issue in the activity of the local self-government is the inter-budget relations of the Russian Federation, the constituent entity of the Russian Federation and the Moscow Region. It should be noted that with the implementation of Federal Law No. 131 of October 6, 2003, the established system of managing an administrative-territorial unit at the level of territorial formation as a district was completely violated. For example, if, according to the old Federal Law, the head of the village council was directly appointed and subordinate to the head of the district and the head of the district was fully responsible for all questions, problems and the socio-economic situation of the region to the regional authorities. In addition, it was much easier to carry out the district, regional and state socio-economic policies, and it should be noted that during this period of the "old" law there was no confrontation and negative struggle between the head of the district and the head of the joint venture, which in itself negatively affected the socio-economic development of the regional territorial system.

Thus, such problematic issues as the local budget, social issues, the transfer of authority and responsibility within the district require a clear definition in the management of not only the district, but also the joint venture, as well as the most important criterion in the management system of the district's municipality is a unified method of organizing inter-budgetary relationship. In addition, it is necessary, on a legislative basis, to return to the "old" management system of the region's municipalities; this approach to district management will strengthen the overall socio-economic development of the region

Key words: *intergovernmental relations; municipality; district; rural settlements; management; budget; powers; region*

Введение. Система межбюджетных отношений на уровне муниципального образования (МО) является проблемным вопросом, как и взаимоотношения федерального центра и региона.

В исследовании рассмотрена проблема межбюджетных отношений на уровне МО «район» и МО «сельское поселение (СП)». С принятием 6 октября 2003 г. ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» финансовое обеспечение МО (и района, и СП) напрямую осуществлялось Министерством финансов Республики Бурятия (РБ) на расчетные счета МО. Такая система межбюджетных отношений давала возможность органам местного самоуправления (ОМСУ) самим решать проблемы местного значения [1; 4; 5]. Однако по ряду причин эффективность использования бюджетных средств по такой системе финансирования находилась на весьма низком уровне. На начальном этапе реализации ФЗ ряд МО (особенно СП) оказались не подготовлены к овладению теорией и практикой межбюджетных отношений [7; 8] и в целом бюджетного процесса. Таким образом, проблема межбюджетных отношений усугубилась, при этом формирование и исполнение

бюджета осложнилось для регионального центра как для Министерства финансов РБ, так и для Министерства экономического развития РБ.

Материалы и методы исследования. В исследовании применялись сравнительный, аналитический и статистико-экономический методы.

До вступления в силу федерального закона Министерство финансов РБ финансировало 23 бюджетополучателя, в том числе 19 МО сельских районов, г. Северобайкальск и г. Улан-Удэ [9], с реализацией ФЗ № 131 к ним прибавились 273 МО «СП». Таким образом, число бюджетополучателей значительно выросло и достигло 296. Такое увеличение бюджетополучателей существенно увеличило работу Министерства финансов РБ. Следствием этого стало усложнение межбюджетных отношений между республиканскими органами власти и МО [3]. Значительной проблемой стала слабая подготовленность специалистов в МО, в частности в сельских поселениях. Если в районах специалисты имели достаточный опыт работы с региональным центром, то специалисты сельских поселений таким опытом не отличались [7]. Такое положение стало

существенной проблемой в межбюджетных отношениях органов республиканской власти и органов власти МО. В связи со слабой подготовленностью специалистов в сельских поселениях участились случаи нецелевого использования бюджетных средств, нарушение бюджетного процесса, решение проблем с дефицитом бюджета на уровне ОМСУ [10], района, сложилась сложная ситуация с дефицитом бюджета на уровне МО «СП» и т. д. Именно такая методика финансирования МО в Республике Бурятия требует всестороннего глубокого анализа межбюджетных отношений, совершенствования межбюджетных отношений и новой кадровой политики [2].

Результаты исследования и их обсуждение. Рассмотрим систему финансирования ОМСУ по ФЗ № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ФЗ № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах орг-

анизации местного самоуправления в РФ» и проведем сравнительный анализ.

На большей части территории России до 2006 г. действовали ФЗ № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ФЗ № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Необходимо отметить, что с января 2004 г. действие нового закона экспериментально реализовано в четырех pilotных субъектах РФ. Таким образом, Министерство финансов РБ направляло бюджетные средства на счета МО на уровне района, далее ОМСУ МО района через финансово-экономическое управление района поступившие финансовые ресурсы распределяли между бюджетополучателями, в том числе и СП района. На рис. 1 представлена схема управления и распределения финансовых средств на уровне МО «район» 2006 г.

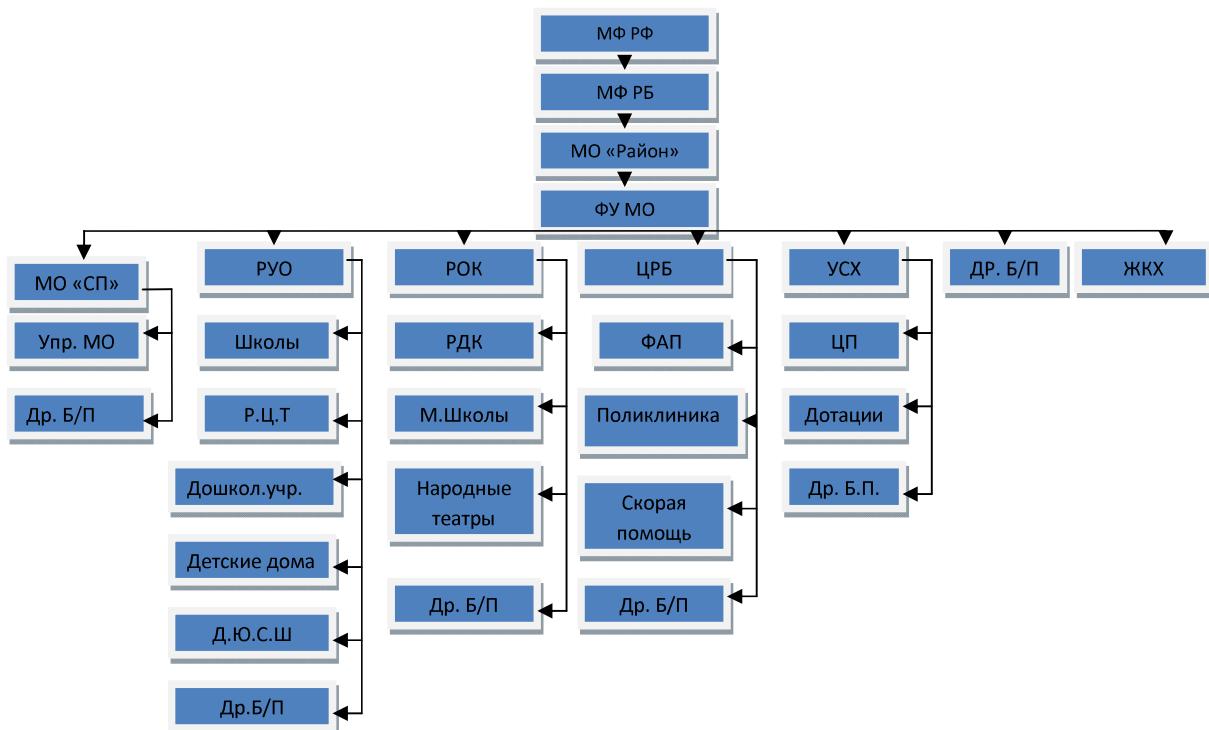


Рис. 1. Схема управления и распределения бюджетных средств муниципального образования района до 2006 г. /
Fig. 1. Management and distribution system of budget funds of the municipality until 2006

На схеме, представленной на рис. 1, показана система управления бюджетными средствами, поступившими в бюджет Республики Бурятия и распределенными через финансовое управление района. Таким образом

районные органы власти имели право непосредственно контролировать и регулировать бюджетный процесс и межбюджетные отношения. Районные органы власти не только несли ответственность в вопросах районно-

го значения, но и курировали определенные сферы уровня СП. Важным представляется, что глава района являлся ответственным перед федеральными и республиканскими органами власти за решение возникающих вопросов [12].

С частичным вступлением в действие ФЗ № 131 процесс финансового обеспечения и межбюджетные отношения изменились в соответствии с требованиями нового зако-

нодательства [9]. В этой связи бюджетный процесс коренным образом изменился на уровне не только МСУ, но и региональном.

В 2006–2007 гг. финансирование проводилось напрямую от Министерства финансов РБ всем уровням МО, которые в свою очередь распределяли финансовые поступления в соответствии с принятым бюджетом на местном (районном и сельском) уровне [11] (рис. 2).

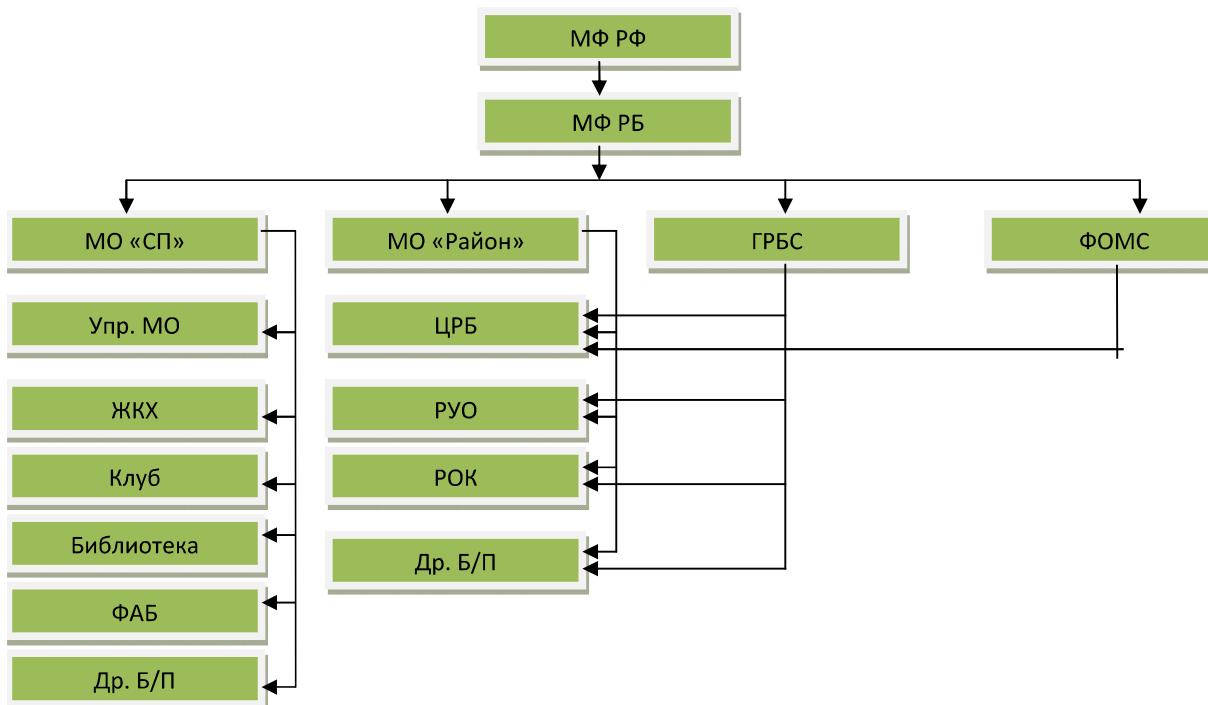


Рис. 2. Управление бюджетными ресурсами муниципальных образований в 2006 г. /
Fig. 2. Management of budgetary resources of municipalities in 2006

Анализ рис. 3 показывает, что межбюджетные отношения между МО «район» и «СП» частично вернулись к старой схеме, образовав централизованную бухгалтерию и сократив все бухгалтерии в СП.

С 2009 г. к этой системе добавили централизованную бухгалтерию, которая распределяет бюджетные средства между СП. В итоге глава СП не может контролировать бюджетные средства, направленные Министерством финансов РБ. Главе СП предоставили право электронной «подписи». Таким образом глава СП теряет право прямого распределения финансовых средств между бюджетополучателями, так как относительно прямым распределением может

заниматься централизованная бухгалтерия, ставя в известность главу СП о срочности или необходимости того иного платежа. Решением районного совета право «подписи» определено начальнику финансово-экономического управления (ФЭУ). Финансовые средства, поступившие от главного распределителя бюджетных средств, Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС), также находятся в ведении главы района (рис. 4).

Практика реализации закона № 131-ФЗ показала, что доходная база местного самоуправления не обеспечивает выполнение обязательств по решению вопросов местного значения.

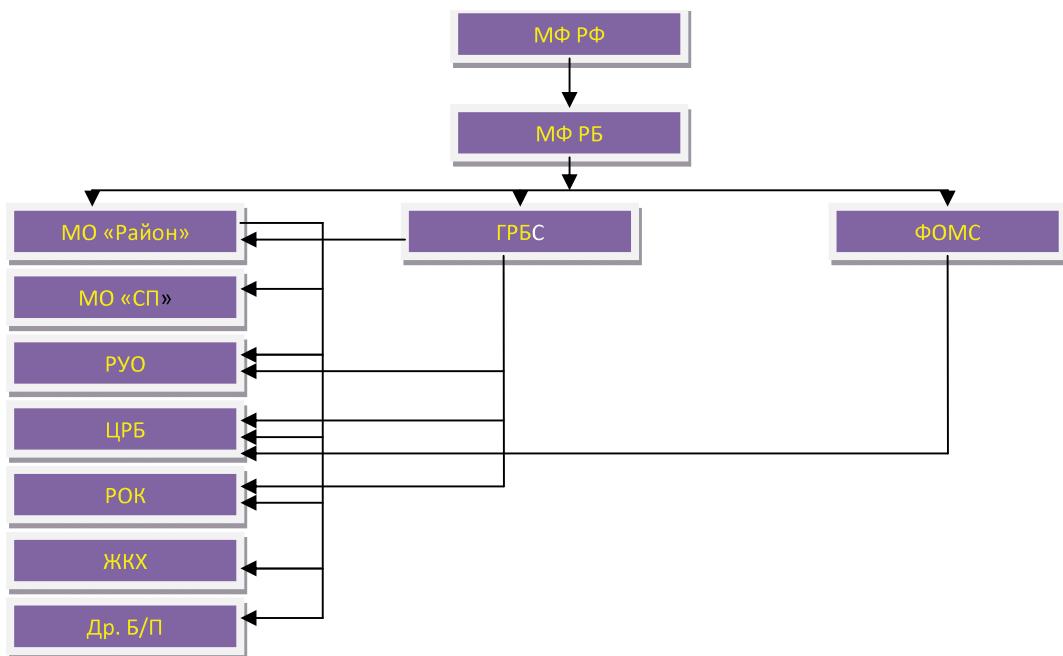


Рис. 3. Управление бюджетными ресурсами муниципальных образований в 2008 г. /
Fig. 3. Management of budgetary resources of municipalities in 2008

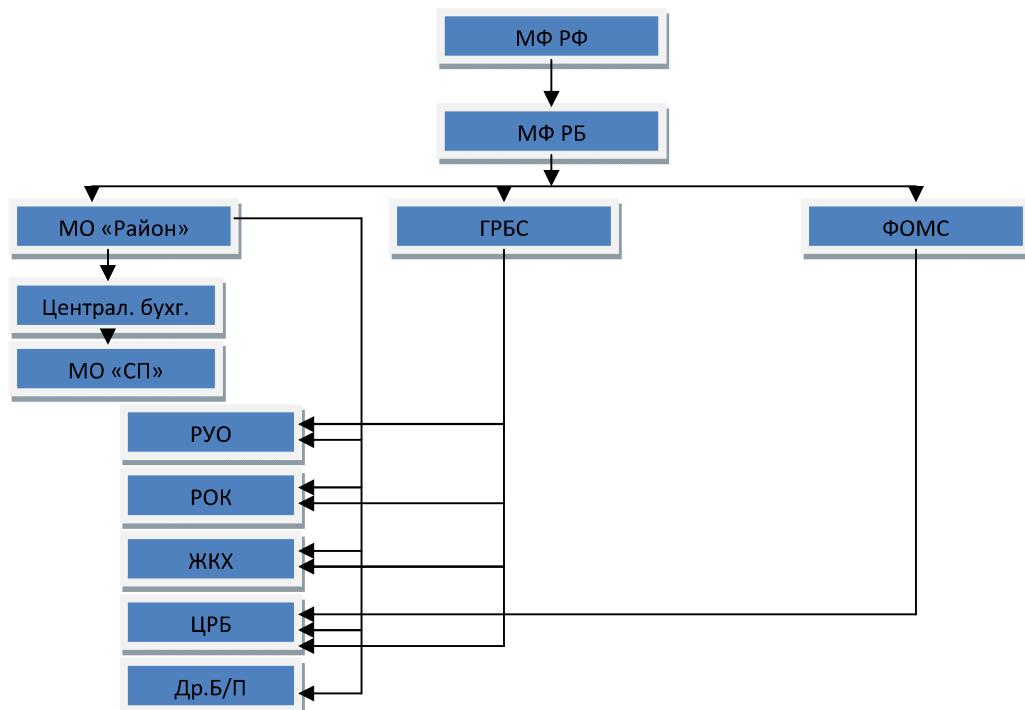


Рис. 4. Управление бюджетными ресурсами муниципальных образований в 2009–2010 гг. /
Fig. 4. Management of budgetary resources of municipalities in 2009–2010

При анализе методической системы процесса межбюджетных отношений в МО установлено, что российское законодательство в части межбюджетных отношений и

бюджетного процесса ОМСУ остается незавершенным и неполноценным. Названная система дает возможность ОМСУ в некоторой степени варьировать распределение бюд-

жетных средств не в пользу управления МО [6]. Существенной проблемой становится и управление МО «СП», в частности, в решении вопросов и проблем местного значения. Используя законодательство, главы СП частично передали главам районов решение ряда вопросов местного значения, что в конечном счете приводит к сокращению административных ресурсов и уменьшению ответственности перед избирателями и, как следствие, уменьшению мотивации у глав МО «СП». Такая частичная ответственность глав СП приводит к тому, что ухудшается эффективность системы управления МО СП, поиск наиболее результативных методов осуществления этих полномочий, вопросы по распределению доходов, ведению результативного бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Заключение. В результате исследования бюджетного процесса, межбюджетных отношении МО «район» и МО «СП», межбюджетных отношениях МО и региона сформулированы следующие выводы.

Необходим анализ и предложения единой методики и механизма ведения межбюджетных отношений МО «район» и МО «СП». В настоящее время существует несколько вариантов межбюджетных отношений между МО «район» и «СП»:

- централизованная бухгалтерия при финансовом управлении района;
- сохранение независимого ведения финансово-хозяйственной деятельности администрацией СП;

– финансовая деятельность (бухгалтерия) ведется автономным аудиторским учреждением.

Единая методика и механизм системы межбюджетных отношений дают возможность эффективного контроля бюджетного процесса, как следствие исчезает противоречие в межбюджетных отношениях, сохраняется самостоятельность бюджетов, планирование, контроль, исполнение и распределение местного бюджета СП всех уровней. В целом, это способствует повышению результативности использования финансовых средств СП. У главы района не будет возможности оказывать прямую или косвенную административную и финансющую поддержку главам МО «СП», которые в свое время поддержали его в период выборной компании, тем самым нарушая прямой бюджетный процесс.

Такая система управления и финансирования на уровне МО является неотъемлемой частью политической, экономической и социальной жизни регионов России. Оптимальным управлением МО «район» и «СП» в современных условиях представляется существование вертикали власти в районе. Так, в настоящее время глава района назначает глав МО «СП». Необходимо максимально приблизиться к основным законодательным требованиям, лишь в этом случае в районе будет действовать единая бюджетная система, межбюджетные отношения и единая политика развития.

Список литературы

1. Батуев Ц. Б. Организация местного самоуправления в Республике Бурятия как опыт реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Восточно-Сибирского государственного технологического университета. 2011. № 2. С. 172–176.
2. Бурлов Д. Ю., Рабданова Д. Б. Межбюджетное регулирование в бюджетной системе Республики Бурятия // Экономический вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления. 2018. № 5. С. 39–47.
3. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в РФ // Финансы. 2013. № 8. С. 5–9.
4. Васюнина М. Л., Гриневич М. В. Управление межбюджетными отношениями в Российской Федерации // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 80–85.
5. Грязев А. А. Правовое регулирования взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в финансовой сфере. Челябинск: Рекпол, 2010. 140 с.
6. Захарчук Е. А., Некрасов А. А., Пасынков А. Ф. Бюджетирование на основе общественного участия: зарубежный опыт и практика применения в России // Финансы: теория и практика. 2019. Т. 23, № 1. С. 122–132.
7. Иванов А. И. Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений // Финансы. 2002. № 12. С. 16–19.

8. Мокрый В. С. Межбюджетные отношения и финансовые основы местного самоуправления // Финансы. 2001. № 6. С. 3–7.
9. Ржевская Т. Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций). М.: ЮНИТИ, 2008. 159 с.
10. Яковлева И. А., Жалсараева Е. А. Современные вопросы формирования собственных доходов бюджета территорий // Вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления. 2015. № 3. С. 116–123.
11. McConnell C. R., Brue S. L. Economics: principles, problems, and policies. New York, 1990. 716 p.
12. Stiglitz J. E. Economics of the public sector. New York; London: W. W. Norton & Company, 2000. 848 p.

References

1. Batuev Ts. B. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo gosudarstvennogo tehnologicheskogo universiteta* (Bulletin of the East Siberian State Technological University), 2011, no. 2, pp. 172–176.
2. Burlov D. Yu., Rabdanova D. B. *Ekonomicheskiy vestnik Vostochno-Sibirskogo gosudarstvennogo universiteta tehnologiy i upravleniya* (Economic Bulletin of the East Siberian State University of Technology and Management), 2018, no. 5, pp. 39–47.
3. *Finansy* (Finance), 2013, no. 8, pp. 5–9.
4. Vasyunina M. L., Grinevich M. V. *Munitsipalnaya akademiya* (Municipal Academy), 2019, no. 1, pp. 80–85.
5. Gryazev A. A. *Pravovoye regulirovaniya vzaimootnosheniy organov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya v finansovoy sfere* (Legal regulation of relations between public authorities and local self-government in the financial sector). Chelyabinsk: Recpol, 2010. 140 p.
6. Zakharchuk E. A., Nekrasov A. A., Pasynkov A. F. *Finansy: teoriya i praktika* (Finance: theory and practice), 2019, vol. 23, no. 1, pp. 122–132.
7. Ivanov A. I. *Finansy* (Finance), 2002, no. 12, pp. 16–19.
8. Mokry V. S. *Finansy* (Finance), 2001, no. 6, pp. 3–7.
9. Rzhevskaya T. G. *Finansovaya sistema i proportsionalnost rossiyskogo byudzheta (teoriya i praktika formirovaniya byudzhetnykh proportsiy)* (The financial system and the proportionality of the Russian budget (theory and practice of forming budget proportions)). Moscow: UNITI, 2008. 159 p.
10. Yakovleva I. A., Zhalsaraeva E. A. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo gosudarstvennogo universiteta tehnologiy i upravleniya* (Bulletin of the East Siberian State University of Technology and Management), 2015, no. 3, pp. 116–123.
11. McConnell C. R., Brue S. L. *Economics: principles, problems, and policies* (Economics: principles, problems, and policies). New York, 1990. 716 p.
12. Stiglitz J. E. *Economics of the public sector* (Economics of the public sector). New York; London: W. W. Norton & Company, 2000. 848 p.

Коротко об авторах

Шаралдаев Баянжаргал Бальжинимаевич, д-р экон. наук, профессор кафедры менеджмента, маркетинга и коммерции, Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления, г. Улан-Удэ, Россия. Область научных интересов: региональная экономика, устойчивое развитие, пространственная экономика
bbsh2016@mail.ru

Булах Евгений Васильевич, канд. полит. наук, доцент кафедры политологии, Восточный институт – Школа региональных и международных исследований, Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия. Область научных интересов: региональная экономика, мировая экономика, политические процессы, государственное и муниципальное управление
bulakhevg@mail.ru@mail.ru

Шаралдаева Арюна Баянжаргаловна, канд. экон. наук, доцент кафедры менеджмента, Бурятский государственный университет им. Д. Банзарова, г. Улан-Удэ, Россия. Область научных интересов: региональная экономика, экономическая теория, менеджмент
a.sharaldaeva@gmail.com

Васильева Татьяна Александровна, канд. полит. наук, доцент кафедры политологии, Восточный институт – Школа региональных и международных исследований, Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия. Область научных интересов: политические науки, политические институты и процессы, государственное и муниципальное управление
studpolit@mail.ru

Briefly about the authors

Bayanzhargal Sharaldaev, doctor of economic sciences, professor, Management, Marketing and Commerce department, East Siberian State University of Technology and Management, Ulan-Ude, Russia. Research interests: regional economy, sustainable development, spatial economy

Evgeny Bulakh, candidate of economic sciences, associate professor, Political Science department, Eastern Institute – School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia. Research interests: regional economy, world economy, political processes, state and municipal administration

Aryuna Sharaldaeva, candidate of economic sciences, associate professor, Management department, Buryat State University named after D. Banzarov, Ulan-Ude, Russia. Research interests: regional economy, economic theory, management

Tatyana Vasilieva, candidate of political sciences, associate professor, Political Science department, Eastern Institute – School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia. Research interests: political sciences, political institutions and processes, state and municipal government

Образец цитирования

Шаралдаев Б. Б., Булах Е. В., Шаралдаева А. Б., Васильева Т. А. Межбюджетные отношения муниципальных образований в регионе: общие принципы организации местного самоуправления // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26, № 5. С. 118–125. DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-5-118-125.

Sharaldaev B., Bulakh E., Sharaldaeva A., Vasilieva T. To the question of interbudgetary relations of municipalities in the region // Transbaikal State University Journal, 2020, vol. 26, no. 5, pp. 118–125. DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-5-118-125.

Статья поступила в редакцию: 20.04.2020 г.
Статья принята к публикации: 13.05.2020 г.