

УДК 336.14

JEL: H61

DOI 10.33278/SAE-2020.book1.290-293

## THE QUALITY OF STATE AND MUNICIPAL FINANCE MANAGEMENT IN A FEDERAL STATE

### КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

**Olga V. Makashina**<sup>1</sup>

ORCID 0000-0003-1671-8255

Ольга Владиленовна Макашина<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Financial University under the Government of the Russian Federation**

<sup>1</sup> Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

*Keywords: budgetary system, inter-budget relations, financial management, federal relations, quality of management, tax redistribution*

*Ключевые слова: бюджетная система, межбюджетные отношения, финансовый менеджмент, федеративные отношения, качество управления, перераспределение налогов*

The purpose of the study is to identify problems of improving the quality of financial management at the sub-federal and local levels based on the study of structural relationships that develop in the budget systems of federal states.

The methodological basis of the research is a systematic approach, general research and special methods of cognition. The applied systems analysis made it possible to consider the budgetary system of the federal state as a scope of complex structural elements with complex structural relationships.

Among the general research methods, the research employed the methods of cognition, induction, deduction, analogy, concretization, abstraction, and others. Also, the research used special methods such as logic, analytical, economic & mathematical, and statistical methods were used. The approach based on the concept of quality management, was supplemented with indicators allowing to objectively assess the quality of financial management at the sub-federal and regional levels.

In the transition to a post-industrial economy, the main change in the domestic budget system is that

Цель исследования – на основе изучения структурных связей, складывающихся в бюджетных системах федеративных государств выявить проблемы повышения качества финансового менеджмента на субфедеральном и местном уровнях.

Методологической основой исследования выступили системный подход, общенаучные и специальные методы познания. Системный анализ дал возможность рассматривать бюджетную систему федеративного государства как совокупность сложных структурных элементов со сложными структурными связями. Из общенаучных методов познания были использованы индукция, дедукция, аналогия, конкретизация, абстрагирование и иные. Использовались специальные методы, такие как логика, аналитические, экономико-математические, статистические методы. Подход, основанный на концепции управления качеством, был дополнен показателями, позволяющими объективно оценить качество финансового менеджмента на субфедеральном и местном уровнях.

При переходе к постиндустриальной экономике главное изменение в отечественной бюджетной системе заключается в том, что бюджеты нижестоящих публично-правовых образований не

the budgets of lower-level public law entities are not included in the budgets of a higher level.

This is the difference between the modern budgetary system and the one that existed in the planned economy. However, despite the legislatively approved independence of budgets of various levels of the budgetary system of the Russian Federation, the deepest problem in the budgetary structure is budget federalism – budgetary (financial) relations between the federal center and the subjects.

The study has identified measures that limit the financial independence of subjects, which were ranked by levels.

Similarly to the “federation– subject” chain, the “subject–municipality” level also sets restrictions on independence. The dependence revealed in the analysis is as follows: the higher is the share of financial assistance provided in the form of grants, the lower is the level of independence of public law education. Unfortunately, the decline in the level of independence both at the sub-federal and local levels does not frighten the officials, but rather fosters a dependent attitude.

The ways of providing interbudgetary transfers in the budget system of the Russian Federation are quite diverse; however, this diversity does not contribute to the efficient spending of budgetary funds.

The paper has proposed to introduce a mechanism for providing financial assistance from the higher-level budget in the form of interbudgetary transfers on a programme basis. Such a mechanism initially presupposes the development of a programme that includes a goal, objectives, indicators and activities reflecting the direction of using the resources received obtained. An important issue is the control over the effective spending of the funds received. Such control should also be carried out on a programmatic basis.

It is assumed that the transition to such a system of redistribution of budgetary funds must be carried out in stages.

After analyzing all forms of providing transfers from one budget to another, determined by budget legislation, it was concluded that initially subsidies for equalizing budgetary security will be provided according to the existing scheme, and subsidies and subventions – on the basis of the programme. Then, at the next stage, all options

входят в бюджеты вышестоящего уровня. В этом отличие современной бюджетной системы от существовавшей в условиях плановой экономики. Однако, невзирая на законодательно утвержденную самостоятельность бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, самой глубокой проблемой в бюджетном устройстве представляется бюджетный федерализм – бюджетные (финансовые) взаимоотношения федерального центра и субъектов.

В ходе исследования были выявлены меры, ограничивающие финансовую самостоятельность субъектов, которые были ранжированы по уровням.

Аналогично цепочке «федерация–субъект» на уровне «субъект – муниципальное образование» также устанавливаются ограничения самостоятельности. Выявленная в ходе анализа зависимость такова: чем выше доля финансовой помощи, оказываемая в форме дотаций, тем ниже уровень самостоятельности публично-правового образования. К сожалению, снижение уровня самостоятельности как на субфедеральном, так и на местном уровне не пугает чиновников, а скорее воспитывает иждивенческие настроения.

Способы предоставления межбюджетных трансфертов в бюджетной системе Российской Федерации достаточно разнообразны, однако это разнообразие никак не способствует эффективному расходованию бюджетных средств. Предложено ввести механизм предоставления финансовой помощи из бюджета вышестоящего уровня в виде межбюджетных трансфертов на программной основе. Такой механизм первоначально предполагает разработку программы, включающую цель, задачи, индикаторы и мероприятия, отражающие направления использования получаемых ресурсов. Важным вопросом выступает осуществление контроля за эффективным расходованием полученных средств. Такой контроль также должен осуществляться на программной основе. Предполагается, что переход на подобную систему перераспределения бюджетных средств необходимо осуществлять поэтапно. Проанализировав все формы предоставления трансфертов из одного бюджета другому, определенные бюджетным законодательством, было сделано заключение, что первоначально дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности будут предоставляться по существующей схеме, а субсидии и субвенции – на основе программы. Далее, на следующем этапе следует осуществлять на программной основе все варианты предоставления межбюджетных трансфертов.

for providing interbudgetary transfers should be implemented on a programmatic basis.

The transfer must be carried out gradually and necessarily after evaluating the results of using the financial assistance received.

Responsible and efficient management of public and municipal finances lies at the heart of ensuring stable and favourable conditions for the sustainable development of any country and increasing the well-being of its citizens.

The undertaken analysis of the existing foreign experience of budgetary relations in countries with a federal structure has shown that improving the quality of financial management of state and municipal finances is possible only with real independence of the subfederal level. And this, in turn, is ensured by the presence of its own revenue sources of the budget.

The analysis has shown that in order to replenish the budget with the bulk of revenue sources (tax funds) for the implementation of their powers by the relevant government and local authorities, these bodies actually lack any incentives. But the tax system can function normally only with the active participation of regional and local authorities, which can only be achieved if their independence is increased.

The modern taxation system in Russia does not provide sufficient support for the federal structure of the state. This is evidenced by the fact that the regional authorities are practically unable to influence the total amount of budget revenues in the region. The main volume of regional budget revenues are received by splitting or transferring federal taxes in full.

In most constituent entities of the Russian Federation, it is the federal taxes that form a large (more than 90%) share of the revenues of subfederal and local budgets. In our opinion, it would be more reasonable to assign tax sources to subfederal and local budgets without increasing the tax burden on taxpayers.

From the point of view of assigning powers to different levels of the budgetary system and the corresponding volume of budget expenditures, the ratio between the centralization of the redistribution of part of tax revenues and the assignment of the other part to the subfederal and local levels should be rational. In this case only, it is possible to improve the quality of financial management of

Перевод необходимо осуществлять постепенно и обязательно после оценки результатов использования полученной финансовой помощи. В основе обеспечения стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития любой страны и повышения благосостояния ее граждан лежит ответственное и эффективное управление государственными и муниципальными финансами. Анализ существующего зарубежного опыта бюджетных отношений в странах с федеративным устройством показал, что повышение уровня качества финансового менеджмента государственных и муниципальных финансов возможно только при реальной самостоятельности субфедерального уровня. А это, в свою очередь, обеспечивается наличием собственных доходных источников бюджета. Проведенный анализ показал, что для пополнения бюджета основной массой доходных источников (налоговых средств) для выполнения соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления своих полномочий у этих органов фактически отсутствуют какие-либо стимулы. Но нормально функционировать налоговая системы может только при активном участии органов власти регионального и местного уровня, которого можно добиться только в случае повышения их самостоятельности.

Современная система налогообложения в России не выступает достаточным обеспечением федеративной структуры государства. Свидетельством этому является то, что региональные органы власти практически не способны повлиять на общий объем бюджетных доходов региона. Основной объем доходов региональных бюджетов поступает путем расщепления или полной передачи федеральных налогов. В большинстве субъектов Российской Федерации из поступлений именно федеральных налогов формируется большая (более 90%) доля доходной части субфедеральных и местных бюджетов. На наш взгляд было бы разумнее закрепить налоговые источники за бюджетами субфедерального и местного уровня без увеличения налогового бремени на налогоплательщиков.

С точки зрения закрепления полномочий за различными уровнями бюджетной системы и соответствующего им объема расходов бюджета, соотношение между централизацией перераспределения части налоговых доходов и закреплением другой части за субфедеральным и местным уровнем должно быть рациональным. Только в этом случае можно повысить качество финансового управления бюджетами публично-правовых образований.

budgets of public legal entities.

In Russian practice, administrations at all levels have not yet fully provided transparent systems for managing revenue and expenditure parts of public budgets. A transparent system of such management should be understood as the presence of effective institutions of financial control; reporting consistent with the financial management mechanism; and adequate assessment of the use of budgetary funds. In our opinion, it is decentralization that will enhance the quality of governance in the public sector.

The study of foreign experience in building inter-budgetary relations in federal states made it possible to formulate recommendations for amending the redistribution of revenue sources of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation in order to improve the quality of financial management at the subfederal and local levels. Besides, the paper has considered the possibilities of improving options for financial assistance between budgets of different levels, as well as loan relations, in both the vertical chain (federation–region–municipality) and horizontal (region–region).

The formulated proposals can be extended to all levels of the budgetary system of the Russian Federation or only to its subfederal level in order to actually improve the quality of state and municipal finance management.

В российской практике администрации всех уровней не обеспечили пока в полной мере прозрачных систем управления доходной и расходной частями общественных бюджетов. Под прозрачной системой такого управления следует понимать наличие действенных институтов финансового контроля; отчетности, соответствующей механизму финансового менеджмента; адекватной оценки использования бюджетных средств. По нашему мнению, именно децентрализация будет способствовать повышению качеству управления в общественном секторе.

Изучение зарубежного опыта построения межбюджетных отношений в федеративных государствах позволило сформулировать рекомендации по внесению изменений в перераспределение доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с целью повышения качества финансового менеджмента на субфедеральном и местном уровнях. Кроме того, рассмотрены возможности совершенствования вариантов финансовой помощи между бюджетами разных уровней, а также заемных отношений как в вертикальной цепочке (федерация–регион–муниципальное образование), так и горизонтальной (регион–регион). Сформулированные предложения могут быть распространены на все уровни бюджетной системы Российской Федерации или только на субфедеральный уровень с целью реального повышения качества управления государственными и муниципальными финансами.

### References / Библиография

1. Jukova, A.G. Methods for assessing the quality of financial management in the public administration sector / A.G. Jukova, M.E. Adamova. *Economics and management*. 2019; 12(170).
2. Verivishko, I.S. System analysis in public authorities. *Young scientist*. 2016; 30(134): 157-159.
3. Ustinova, T.S. Comparative characteristics of the Federal budgets of Russia and the United States. *International journal of Humanities and natural Sciences*. 2019; 6-1: 154-158.
4. Sarah Kliff The Senate bill does nothing to fix America's biggest health care problem. *Vox*, June 30, 2017.
5. Victor R. Fuchs Why Do Other Rich Nations Spend So Much Less on Healthcare? *The Atlantic*, July 23, 2014. Retrieved October 2, 2017.
6. Luiz R.de Mello Jr Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*. February 2000; 28(2): 365-380.
7. Caloeva, A.N. System analysis of tax administration problems and ways to solve them / A.N. Caloeva, D.C. Savlaeva, E.R. Taugasova. *Economics and management: problems and solutions*. 2019; 5(12): 82-88.
1. Жукова, А.Г. Методы оценки качества финансового менеджмента в секторе государственного управления / А.Г. Жукова, М.Е. Адамова // *Экономика и управление*. 2019. № 12 (170).
2. Вервишко, И. С. Системный анализ в органах государственной власти / И. С. Вервишко. // *Молодой ученый*. 2016. № 30 (134). С. 157-159.
3. Устинова, Т.С. Сравнительная характеристика федеральных бюджетов России и США / Т.С. Устинова // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2019. № 6-1. С. 154-158.
4. Sarah Kliff The Senate bill does nothing to fix America's biggest health care problem. *Vox*, June 30, 2017.
5. Victor R. Fuchs Why Do Other Rich Nations Spend So Much Less on Healthcare? *The Atlantic*, July 23, 2014. Retrieved October 2, 2017.
6. Luiz R.de Mello Jr Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development Volume 28, Issue 2, February 2000, Pages 365-380*.
7. Калоева А.Н. Системный анализ проблем налогового администрирования и пути их решения / А.Н. Калоева, Д.К. Савлаева, Э.Р. Таугазова // *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2019. Т. 5. № 12. С. 82–88.