

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 22

Под редакцией доктора юридических наук
В.Ф. Воловича



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2005

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТАХ С УЧАСТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

С.С. Кузнецов

Необходимость реформирования системы межбюджетных отношений в интересах муниципальных образований обусловлена объективными факторами. Это, прежде всего, дальнейшее реформирование организации местного самоуправления и развитие бюджетного федерализма в Российской Федерации. Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений»¹ предполагает существенное изменение гл. 16 Бюджетного кодекса РФ и новые подходы к межбюджетным отношениям для муниципального уровня. Законопроектом вводится новое понятие – межбюджетные трансферты, под которыми понимаются средства одного бюджета, перечисляемые другому бюджету в бюджетной системе Российской Федерации. Представляется, что эта законодательная новелла явится шагом вперед для перераспределения бюджетных средств. В зависимости от уровня бюджетной системы предполагается выделить несколько видов межбюджетных трансфертов, в которых участвуют муниципальные образования.

Прежде всего, это межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета в формах финансовой помощи² и субвенций. Субвенции выделяются для исполнения расходных обязательств, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Причем субвенции поступают из Федерального фонда компенсаций, образуемого в федеральном бюджете, и предоставляются не напрямую в местные бюджеты, а через образуемые в составе бюджетов субъектов Федерации региональные фонды компенсаций. Далее это

¹ Проект внесен Распоряжением Правительства РФ от 3 сентября 2003 г. №1270-р, а Государственной Думой Федерального Собрания РФ принят 18 ноября 2003 г. в первом чтении.

² Под финансовой помощью проект рассматривает только дотации и субсидии.

межбюджетные трансферты, предоставляемые из региональных бюджетов в формах финансовой помощи, субвенций из фондов компенсаций, бюджетных кредитов, иных безвозмездных и безвозвратных перечислений. Финансовая помощь предоставляется в форме дотаций из отдельно создаваемых в региональном бюджете фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов).

Наконец, межбюджетные трансферты, предоставляемые из местных бюджетов, возможны в форме финансовой помощи из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений. Вводится и новая форма межбюджетных трансфертов в виде субвенций из местных бюджетов в бюджеты более высоких уровней. Сюда относятся субвенции, перечисляемые в региональные фонды финансовой поддержки поселений и фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Это и субвенции, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на выполнение межмуниципальных функций, а также средства, перечисляемые в федеральный или региональный бюджет в связи с погашением и (или) обслуживанием муниципального долга и (или) исполнением иных обязательств органов местного самоуправления перед органами государственной власти.

Региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется с целью выравнивания финансовых возможностей местного самоуправления по осуществлению полномочий по вопросам местного значения, исходя из численности жителей. Дотации из этого регионального фонда законом о бюджете субъекта Федерации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Они рассчитываются как отношение расчетного объема дотации для поселения, выдаваемой из данного фонда, к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объема налога на доходы физических лиц, то есть части налога, зачисляемой в консолидированный бюджет субъекта Федерации по территории соответствующего поселения.

Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) образуется в составе регионального бюджета с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Дотации из фонда предоставляются не всем муниципальным районам (городским округам), а только тем, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания. Однако из этого правила есть исключение. Так, часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки может предоставляться муниципальным районам (городским округам), исходя из численности жителей муници-

пального района (городского округа) в расчете на одного жителя, в соответствии с единой методикой. Такие дотации законом о региональном бюджете могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц. Правовой режим такой замены идентичен замене налогом на доходы физических лиц дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений.

Финансовая помощь местным бюджетам из регионального бюджета может предоставляться и в других формах. Так, в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов), развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе регионального бюджета может быть образован региональный фонд муниципального развития. А в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов – региональный фонд софинансирования социальных расходов. Кроме того, местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из регионального бюджета в пределах 10 процентов от общего объема финансовой помощи.

Субвенции местным бюджетам предоставляются из регионального фонда компенсаций, который образуется в составе регионального бюджета с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Фонд формируется за счет субвенций из федерального фонда компенсаций, собственных доходов и источников финансирования дефицита регионального бюджета. Он создается в объеме, необходимом для осуществления делегированных на места полномочий от органов власти субъекта Федерации. Субвенции из фонда компенсаций региона распределяются законом о региональном бюджете и в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками между всеми муниципальными образованиями, которым переданы отдельные государственные полномочия. Распределение проходит пропорционально численности населения, потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг¹.

Местным бюджетам из регионального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до одного года. В случае если бюд-

¹ Использование при распределении субвенций из региональных фондов компенсаций показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается.

жетные кредиты не погашены в установленные сроки, их остаток, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций местному бюджету из регионального бюджета, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в местный бюджет.

Финансовая помощь из бюджета муниципального района бюджетам поселений, входящих в его состав, может предоставляться в форме дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений и иных дотаций и субсидий. Районные фонды финансовой поддержки поселений могут образовываться в составе бюджетов муниципальных районов. Порядок их образования и распределения устанавливается региональным законом. Объем районного фонда утверждается решением о бюджете муниципального района. Дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений предоставляются поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия по выравниванию расчетной бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется в порядке, аналогичном для регионального фонда финансовой поддержки районов.

Законом субъекта Федерации может быть предусмотрено перечисление в региональный фонд финансовой поддержки поселений субвенций из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов). Речь идет о бюджетах, в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в два раза и более превышали средний по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта Федерации уровень в расчете на одного жителя. Органы местного самоуправления самостоятельно предусматривают в местном бюджете эту субвенцию и обеспечивают ее перечисление в региональный бюджет. В случае невыполнения органами местного самоуправления указанных требований возможны снижение для них нормативов отчислений от регулируемых налогов и централизация части доходов от местных налогов. Снижение ограничено уровнем, обеспечивающим поступление в региональный бюджет средств до размера субвенции.

С целью повышения эффективности совместного использования бюджетных средств поселения обязаны перечислять субвенции муниципальному району на обеспечение вопросов межмуниципального характера. Размер указанных субвенций утверждается решениями о бюджетах муниципального района и поселений по единому для всех поселений нормативу и в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг. В случае неперечисления субвенций в бюджет муници-

пального района возможно снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных, региональных и (или) местных налогов до уровня, обеспечивающего поступление в бюджет муниципального района средств в размере указанной субвенции.