

Федеральное агентство по образованию
Государственное образовательное учреждение
высшего и профессионального образования
Владимирский государственный университет

А.И.Галкин

ПРАВОВАЯ ОСНОВА
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Монография

Владимир 2007

УДК 347.73
ББК 67.402.1
Г16

Рецензенты:
Доктор юридических наук, профессор
зав. кафедрой правового обеспечения
управленческой деятельности МГИМО(У)
Ю. К. Краснов

Кандидат юридических наук,
генеральный директор ОАО «Радомир»
В. Н. Дружинин

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Владимирского государственного университета

Галкин, А.И.

Г16 Правовая основа межбюджетных отношений в Российской Федерации. Пути совершенствования : монография / А. И. Галкин ; Владим. гос. ун-т. – Владимир : Изд-во Владим. гос. ун-та, 2007. – 208 с.
ISBN 5-89368-700-0

В монографии в рамках финансового права анализируются правовые проблемы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации на современном этапе, рассматриваются становление правовой базы бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации, реформы межбюджетных отношений и развитие законодательства о межбюджетных отношениях на различных этапах развития российской государственности, современное состояние правового регулирования межбюджетных отношений и существующие в этой сфере проблемы.

Рассчитана на государственных служащих, ученых-юристов, студентов и преподавателей юридических факультетов, всех, кто интересуется межбюджетными отношениями и другими финансово-правовыми проблемами бюджетного федерализма.

Табл. 11. Библиогр. : 73 назв.

УДК 347.73
ББК 67.402.1

ISBN 5-89368-700-0

© Владимирский государственный
университет, 2007
© Галкин А. И., 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. Возникновение и развитие правовой основы межбюджетных отношений в Российской Федерации	18
1.1. Становление правовой базы бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1992 - 1993 гг.	18
1.2. Реформа межбюджетных отношений 1994 г. и развитие законодательства о межбюджетных отношениях в 1994 - 1997 гг.	28
1.3. Новый этап реформирования правовой базы межбюджетных отношений: 1998 - 2006 гг.	38
Глава 2. Бюджетная реформа в Российской Федерации на современном этапе: принципы и некоторые итоги	64
2.1. Международные рекомендации по эффективному и ответственному управлению общественными финансами	64
2.2. Принципы межбюджетных отношений в Российской Федерации	76
2.3. Некоторые итоги реформирования межбюджетных отношений в РФ на современном этапе: правовые аспекты	83
Глава 3. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации	128
3.1. Рубежи развития межбюджетных отношений в Российской Федерации на среднесрочную перспективу	128
3.2. Основные направления дальнейшего совершенствования бюджетного законодательства	143

3.3. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг: новые ориентиры бюджетной реформы	173
Заключение	192
Библиографический список	202

ВВЕДЕНИЕ

Важность исследования правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации определяется прежде всего тем, что ближайшие несколько лет будут характеризоваться осуществлением на практике масштабной реформы в этой области.

За последние годы уже произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

Это развитие межбюджетных отношений осуществлялось в рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг. и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

Принятые федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу, по-новому регулиующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В результате упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации, разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, установлены стабильные доходные источники бюджетов, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем по мере развития финансовых взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней реализация сформированного бюджетного законодательства Российской Федерации требует осуществления комплекса мероприятий как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности

управления государственными и муниципальными финансами. В связи с этим необходимо обеспечить методологическую и финансовую поддержку новой системы разграничения полномочий.

Проводимая реформа бюджетной системы, основные положения которой утверждены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 гг., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, также требует принятия мер по ее реализации не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях бюджетной системы.

В рамках Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р, определены следующие основные задачи совершенствования межбюджетных отношений:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления¹.

Благодаря принятию законов о разграничении полномочий обязательства государства приведены в соответствие с финансовыми ресурсами, за каждым уровнем бюджетной системы, включая районные и новые поселенческие муниципальные образования, закреплены на бессрочной основе налоговые доходы, определена сфера ответственности каждого уровня власти.

Внесены изменения в условия участия органов власти субъектов Российской Федерации в программе реформирования региональных финансов.

¹ www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans/mun_fin_rf_

Расширено число субъектов Российской Федерации - конкурсантов, предусматривается участие муниципальных образований².

В целях повышения открытости деятельности органов местного самоуправления и государственной власти внедрена система мониторинга финансового состояния и качества управления финансами регионов и муниципалитетов.

С введением в полном объеме положений федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, внесением соответствующих поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений начата полномасштабная реформа местного самоуправления в Российской Федерации. В результате упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации. Введены два уровня муниципальных образований (районные и поселенческие), за каждым из которых закреплены свои бюджетные полномочия. Все это позволяет создать принципиально новую единую правовую, экономическую основу функционирования местных бюджетов.

В целях обеспечения своевременной подготовки органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к вступлению в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ приказом Министерства финансов от 27 августа 2004 г. № 243 утверждены методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Цель - оказать содействие в выборе инструментов межбюджетного регулирования с учетом новых требований налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе Федеральных законов № 95-ФЗ и № 131-ФЗ.

В Бюджетном послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году» отмечается в связи с этим, что разграничение полномочий между уровнями публичной власти в основном завершено. Теперь следует обеспечить неукоснительное соблюдение принципа разграничения ответственности за принимаемые решения и безус-

² <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

ловного исполнения закрепленных за соответствующими бюджетами расходных обязательств.

В своем послании Президент РФ В. В. Путин формулирует и другие направления дальнейшей работы в сфере межбюджетных отношений.

По мнению Президента, необходимо ввести ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты.

Такие законы должны приниматься не позднее чем за месяц до внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Налоговая отчетность должна формироваться по каждому муниципальному образованию, включая поселения.

Следует усовершенствовать методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с тем, чтобы снизить иждивенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Это может быть достигнуто, в том числе путем изменения порядка расчета указанных дотаций, имея в виду не предусматривать их сокращение в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Также при подготовке проекта федерального бюджета на очередной год необходимо проводить корректировку общего объема средств Фонда в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный.

Следует также разработать формализованную методику оценки состояния бюджетной дисциплины и регламент действий по отношению к ее нарушителям, включая уменьшение объемов перечисления им отдельных видов межбюджетных трансфертов³.

Целесообразно пересмотреть порядок предоставления регионам финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, отказавшись от включения в федеральную адресную инвестиционную программу большей части объектов регионального и местного значения и передав соответствующие средства регионам в виде субсидий.

³ http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/30/0920_type63373_106175.shtml

Распыленные в настоящее время по различным каналам средства инвестиционного характера, а также иные трансферты субъектам Российской Федерации, предоставляемые на условиях софинансирования, следует объединить в Федеральном фонде софинансирования расходов, установив единые и прозрачные принципы его распределения, в первую очередь, учитывающие бюджетную обеспеченность регионов⁴.

По мнению Президента РФ В.В.Путина, в рамках реализации данного предложения необходимо, в частности, предусмотреть уже в 2007 г. дополнительные субсидии регионам в размере не менее 35 млрд руб. на строительство и модернизацию автомобильных дорог, включая и дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки. При этом соответствующие средства должны распределяться между регионами с учетом численности населения и бюджетной обеспеченности.

Актуальной задачей остается создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами, распространения на региональный и местный уровень реформы бюджетного процесса и реструктуризации бюджетного сектора.

Базовой предпосылкой для ее решения является реализация органами государственной власти субъектов Российской Федерации в полном объеме положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и завершение формирования соответствующей его требованиям системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

Необходимо также реализовать на практике принципы прозрачности региональных и муниципальных финансов. Минимальный перечень информации об их состоянии, публикуемой в открытом доступе, должен быть единым для всей страны.

Правительство Российской Федерации могло бы более активно применять систему поощрения субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, добившихся существенного улучшения качества управления общественными финансами, в том числе за счет применения бюджетных грантов.

Муниципалитетам должна быть также оказана методологическая помощь и содействие в подготовке кадров финансовых органов.

⁴ http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/30/0920_type63373_106175.shtml

Следует предусмотреть субвенции из федерального бюджета, обеспечивающие исполнение субъектами Российской Федерации переданных им дополнительных полномочий, начиная с 2007 г. При этом, в частности, должны быть сформированы механизмы, мотивирующие региональные органы власти к реализации мер по снижению безработицы и созданию активных программ занятости, а также по воспроизводству и вовлечению лесных ресурсов в активный хозяйственный оборот.

Целесообразно в кратчайшие сроки утвердить методики оценки эффективности расходов региональных бюджетов в рамках исполнения как собственных, так и делегированных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий. Такая оценка должна проводиться ежегодно, а ее результаты - публиковаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти⁵.

В итоге реализации указанных нормативных актов и новых инициатив Президента должен произойти отказ от избыточного вмешательства федеральных властей в решение вопросов регионального и местного значения, снизиться степень федерального регулирования на территориальном уровне, сложиться новая система органов муниципальной власти. Масштабность преобразований в этой области и их важность для реализации мер, предусмотренных для осуществления в среднесрочной перспективе, обуславливает особое внимание исследователей к этой проблеме. Это тем более важно, что все эти новые аспекты регулирования межбюджетных отношений еще не были предметом научного исследования.

Научная разработка проблем бюджетных правоотношений началась в начале XIX в. М.М. Сперанский в своей работе «План финансов» предложил специальную программу преобразования государственных финансов⁶.

В начале XX в. проблемы бюджетных правоотношений обстоятельно анализировались также С.Ю. Витте, С.И. Иловайским, Е.Ф. Канкриным, С.А. Кистяковским, В.А. Лебедевым, И.Х. Озеровым, Л.И. Печориным, Н.И. Тургеневым, Н.М. Цытовичем, Л.Н. Яснопольским, А.С. Яценко и другими учеными.

В советский период изучением бюджетных отношений занимались Д.А. Аллахвердян, В.В. Бесчеревных, М.И. Боголепов, М.Г. Бронский,

⁵ http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/30/0920_type63373_106175.shtml

⁶ См.: Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права. Т.1. М.,1998. С.17-107.

Ш. Брюханов, А.И. Буковецкий, Л.К. Воронова, А.М. Гурвич, В.П. Дьяченко, М.Л. Коган, С.А. Котляревский, Н.А. Куфакова, Ф.А. Меньков, П.М. Микеладзе, А.И. Пискотин, К.Н. Плотников, Н.Н. Ровинский, Е.А. Ровинский, А.К. Сучков, С.Д. Цыпкин.

В современной российской науке наиболее обстоятельно методологические основы изучения межбюджетных отношений разработаны в трудах Е.Ю. Грачевой, Н.И. Химичевой, М.В. Карасевой, О.Н. Горбуновой, Ю.А. Крохиной, А.Д. Селюкова⁷. Особо следует отметить труды А.Д. Селюкова, специально посвященные анализу межбюджетных отношений в Российской Федерации на современном этапе. В них содержится глубокий анализ как методологических аспектов правового регулирования межбюджетных отношений, так и обстоятельный анализ состояния и перспектив правового регулирования всего комплекса межбюджетных отношений в современной России.

Анализ всего комплекса научных работ, посвященных межбюджетным отношениям, показывает, что большинство юристов рассматривают межбюджетные отношения в рамках финансового права. О.Н. Горбунова в этой связи отмечала, что финансовое право как отрасль права состоит из финансово-правовых институтов. Центральное место среди них занимают нормы бюджетного права, закрепляющие построение бюджетной системы государства, регламентирующие доходы и расходы всей бюджетной системы и каждой его составной части, а также нормы, регламентирующие бюджетный процесс⁸. Этому же мнению придерживалась Л. К. Воронова⁹.

Бюджетное законодательство многие годы не имело обобщающего акта, поскольку командные методы управления финансами предполагали весьма детальную регламентацию данной сферы ведомственными актами. В экономической и юридической литературе был поставлен вопрос о разработке Бюджетного

⁷ См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Налоговое право: вопр. и ответы. 4-е изд., испр. и доп. М., 2004; Финансовое право: учеб./отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2003; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001; Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дис. в виде науч. докл. на соиск. уч. степ. д-ра юрид. наук. М., 1996; Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм/ под ред. Н.И.Химичевой. М., 2001; Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003 и др.

⁸ См.: Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С.10, 36; Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1973.

⁹ См.: Воронова Л. К. Бюджетное право Украинской ССР: Канд. дис. Киев, 1963. С.26.

кодекса Российской Федерации¹⁰. Его введение и принятие Налогового кодекса явились важными событиями в экономической и правовой жизни России, обусловившими появление бюджетного права и налогового права как подотраслей финансового права и активизацию изучения правовых проблем этих наук.

В последние годы система бюджетного права освещалась главным образом в учебниках по финансовому праву по такой схеме: бюджетное устройство Российской Федерации; бюджетные права Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления; бюджетный процесс; внебюджетные фонды¹¹.

Н.И. Химичева предложила выделить следующие блоки норм бюджетного права: а) бюджетное устройство; б) структура доходов и расходов; в) компетенция (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований; г) бюджетный процесс¹².

В юридической литературе внесено предложение о выделении в системе бюджетного права Общей и Особенной частей¹³.

Суммируя высказанные в научной литературе предложения по решению проблемы правового регулирования межбюджетных отношений в России можно назвать такие интересные идеи, как: а) четко разграничить в законодательстве расходы за каждым звеном бюджетной системы РФ; б) закрепить в законодательстве собственные достаточные источники доходов для субъектов РФ, а также установить общефедеральные источники доходов; в) определить принципы построения бюджетных отношений между Федерацией и субъектами РФ и закрепить их формы.

Перспективы сбалансированного развития бюджетного правотворчества на региональном уровне объективно требуют, по справедливому мнению Ю.А. Крохиной, разработки концепции модельного Основного закона субъекта РФ и в особенности его главы, регулирующей основы бюджетной деятельности региона¹⁴.

¹⁰ См.: Конюхова Т. В. Комментарий к бюджетному законодательству Российской Федерации // Право и экономика. 1996. № 23-24. С.13.

¹¹ См.: Финансовое право / под ред. Н. И. Химичевой. М., 1999 ; Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. Примерно такая же система бюджетного права СССР приведена в учебнике "Финансовое право" под ред. Н. Н. Ровинского. М., 1946.

¹² См.: Там же. С.146.

¹³ См., например: Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 225.

¹⁴ См.: Крохина Ю. А. Правотворчество субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 70-76.

В последнее время рядом ученых и специалистов¹⁵ предложены новые подходы к стратегии реформирования и развития межбюджетных отношений, основанные на концепции «федерализма, сохраняющего рынок». Реализация данной стратегии предполагает:

- законодательное закрепление автономии региональных и местных властей с четким разграничением налоговых и расходных полномочий;
- уточнение расходных обязательств региональных властей и введение законодательных гарантий их автономного финансирования за счет достаточной собственной налоговой базы;
- передачу с регионального на федеральный уровень дополнительных доходных и расходных обязательств с постепенной децентрализацией финансовых ресурсов;
- создание правовой базы для введения института банкротства и внешнего финансового управления региональными бюджетами;
- реформирование политики трансфертов с целью повышения ее «прозрачности» и стабильности.

Необходимым условием осуществления предлагаемых мер являются четкие и реально выполнимые требования бюджетного законодательства прежде всего в области бюджетных расходов.

Эта стратегия реформирования системы межбюджетных отношений у ряда ученых вызывает возражения. Речь идет, в частности, об идее о нецелесообразности передачи на региональный (субфедеральный) уровень ответственности за половину бюджетных доходов и расходов. По мнению О.И. Бетина и Б.Г. Преображенского, это прямо предполагает изменение пропорций, закрепленных ст. 48 БК РФ; в результате нарушаются так называемые симметричные правила в распределении налоговых и расходных полномочий и один из важнейших принципов бюджетного федерализма - принцип субсидиарности, означающий максимальную близость расходных полномочий к потребителям бюджетных услуг, то есть принятие решений на более компетентном уровне¹⁶. Конкретизируя эту мысль, Б.Г. Преображенский считает, что диспропорции, обусловленные относительно высоким уровнем децентрализации бюджетной системы и крайне ограниченными

¹⁵ См.: Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: Федерализм, создающий рынок // Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 32-51.

¹⁶ См.: Бетин О. И., Преображенский Б. Г. Механизмы государственного межбюджетного регулирования. Воронеж, 2001. С. 208.

полномочиями субъектов Федерации по управлению финансовыми средствами, составляющими на субфедеральном уровне фактически половину консолидированного бюджета государства, являются одним из основных источников постоянной напряженности в финансовых правоотношениях между Федерацией и ее субъектами¹⁷.

Нормативно-источниковая база исследования

Большинство авторов, анализируя современное бюджетное законодательство Российской Федерации, констатирует, что оно может быть с достаточной степенью условности подразделено на две части. Первую часть составляет бюджетное законодательство РФ, действовавшее в период принятия Конституции РФ 1993 г. и просуществовавшее вплоть до 1 января 2000 г., т.е. до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

Вторую часть бюджетного законодательства РФ составляет Бюджетный кодекс РФ, а также принятые на его основе федеральные бюджетные законы и бюджетные законы субъектов РФ¹⁸.

Анализ бюджетного законодательства, действовавшего в России до принятия БК РФ, проведенный в научной литературе, свидетельствует о том, что баланс интересов федерации и ее субъектов в сфере финансов в то время не был достигнут.

В настоящее время структура бюджетного законодательства, определенная ст. 2 Бюджетного кодекса, рассматривается обычно в широком понимании слова «законодательство», поскольку сюда включены правовые акты местного самоуправления, которые в узком смысле слова, конечно, законами не являются.

Кроме Бюджетного кодекса развитие межбюджетных отношений регулируется Президентом Российской Федерации, который направляет бюджетные послания Федеральному Собранию¹⁹. Президент также издает указы,

¹⁷См.: Преображенский Б.Г. О развитии бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.

¹⁸См.: Конюхова Т. В. Проблемы систематизации финансового законодательства // Законодательство и экономика. 1998. № 1.

¹⁹См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2003 год»; Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2004 году»; Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году.»; Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году» // <http://www.president.kremlin.ru>

регулирующие бюджетные правоотношения²⁰.

На основании и во исполнение Бюджетного кодекса, иных актов, указанных в ст. 2 Кодекса, Правительство Российской Федерации принимает нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения²¹.

Федеральные органы исполнительной власти также принимают акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в случаях и пределах, которые предусмотрены Бюджетным кодексом²².

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции²³.

Органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции²⁴.

²⁰ См.: Указ Президента РФ от 18 августа 1996 г. № 1214 «О признании утратившим силу пункта 7 Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 35. Ст. 4146; Указ Президента РФ от 1 августа 2003 г. № 866 «О приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 августа 2003 г. № 31. Ст. 3106 и др.

²¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 августа 2001 г., № 34. Ст. 3503; Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 32. Ст. 3905 и др.

²² См.: Письмо Минфина РФ от 12 августа 1997 г. № 10-6-3 «Об информации по результатам изучения и анализа межбюджетных отношений»; Письмо Минфина РФ от 16 марта 1998 г. № 01-10/06-905 «О проекте Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 год и на период до 2001 года». (Тексты писем официально опубликованы не были.)

²³ См.: Распоряжение Мэра Москвы от 25 сентября 1995 г. № 509-РМ «О кредитном обеспечении инвестиционных программ» // «Вестник Мэрии Москвы» 1995 г., № 19; Решение Московской областной Думы от 19 февраля 2003 г. № 11/47 «Об Отчете о работе Комитета по вопросам бюджета, финансовой и налоговой политики в 2002 году» (Текст решения официально опубликован не был) и др.

²⁴ См.: Распоряжение Мэра Москвы от 29 сентября 1999 г. № 1080-РМ «О Плане первоочередных мероприятий по реализации требований Закона Российской Федерации «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации в г. Москве»; Распоряжение Мэра Москвы от 16 марта 2000 г. № 275-РМ «О выделении средств Департаменту государственного и муниципального имущества города Москвы». (Тексты распоряжений официально опубликованы не были.)

В соответствии со ст. 4 Бюджетного кодекса, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации, применяются правила международного договора.

Международные договоры Российской Федерации применяются к бюджетным правоотношениям непосредственно, за исключением случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание внутрисударственных актов.

Важное значение для развития экономики и социально-культурной сферы России имеют ежегодно принимаемые законы о федеральном бюджете на соответствующий год.

В ст. 2 Бюджетного кодекса РФ упоминается лишь об актах бюджетного законодательства. В действительности же регулирование бюджетных отношений осуществляется не только специальными актами бюджетного законодательства; отдельные нормы, регулирующие бюджетные отношения, включаются в акты других отраслей.

Компетенция федеральных органов государственной власти в области бюджета регулируется Конституцией Российской Федерации, регламентами Государственной Думы и Совета Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации «О федеральном казначействе», Положением о федеральном казначействе Российской Федерации и другими федеральными нормативными актами.

На правильное применение бюджетного законодательства оказывают влияние и судебные решения, особенно Конституционного Суда, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных и других судов²⁵.

²⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 1998 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 июля 1998 г., № 30. Ст. 3801; Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 сентября 1998 г. № С5-7/УЗ-718 «О Бюджетном кодексе Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 1998 г. № 12; Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 4 марта 1998 г. «Формирование резервных фондов как составной части бюджетов должно производиться в соответствии с правилами, установленными федеральным законодательством для формирования государственных бюджетов» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1998 г. № 7.

Многие финансовые отношения, в том числе и бюджетные, регулируются соглашениями, заключенными между Российской Федерацией и ее субъектами (их около 50)²⁶. Такие соглашения впервые появились в Российской Федерации в переходный период. Они имели большое значение при осуществлении бюджетно-налоговой политики. В настоящее время заметна тенденция к снижению роли таких соглашений, и постепенно при реальном осуществлении принципов равенства субъектов, целостности России, провозглашенных Конституцией, они, по мнению автора, отомрут, их заменят конкретные договоры об инвестициях, займах и т. д.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации содержатся нормы об утверждении представительными органами их бюджетов. В ряде актов субъектов Федерации были выделены главы, статьи, посвященные регулированию бюджетных отношений.

Таким образом, в период развития рыночных отношений в Российской Федерации сложилось новое бюджетное законодательство, осуществлено новое правовое регулирование бюджетных прав Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, созданы новые системы бюджетного законодательства и бюджетного права, идет процесс совершенствования бюджетного законодательства.

²⁶ См: Соглашение от 28 июня 1995 г. № 11 между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) в области бюджетных отношений; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Коми о разграничении полномочий в бюджетных взаимоотношениях (Москва, 20 марта 1996 г. № 8); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан и др. (Тексты соглашений официально опубликованы не были).

Глава 1

ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Становление правовой базы бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1992 - 1993 гг.

Современная система межбюджетных финансовых потоков начала складываться в Российской Федерации начиная с 1991 года. К этому времени до образования независимого российского государства бюджетная система РСФСР была частью централизованной бюджетной системы Советского Союза, которая, в свою очередь, представляла собой совокупность всех бюджетов страны, объединенных в государственный бюджет СССР. Последний состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик, бюджета государственного социального страхования. Государственные бюджеты союзных республик, в свою очередь, включали республиканский бюджет союзной республики, государственные бюджеты автономных республик, входящих в состав союзной республики, местные бюджеты. В составе местных бюджетов выделялись три группы: бюджеты областей и краев, бюджеты городов республиканского подчинения, бюджеты районов (в республиках, не имеющих областного деления). При этом в состав бюджетов областей входили областные, краевые бюджеты (по аналогии со структурой государственных бюджетов союзных республик), бюджеты автономных областей (округов), бюджеты городов областного (краевого) подчинения, бюджеты районов. Бюджеты районов (в составе бюджетов областей), в свою очередь, охватывали районные бюджеты, бюджеты городов районного подчинения, бюджеты городских поселков, сельские бюджеты.

Распределение доходных поступлений между бюджетами разных уровней в общих чертах было следующим²⁷. В союзный бюджет зачислялись налог с оборота (за вычетом части, передаваемой в бюджеты союзных республик), налог на прибыль предприятий и организаций союзного подчинения, подоходный налог с населения, взносы на государственное социальное страхование, таможенные платежи.

В бюджеты союзных республик поступала часть налога на прибыль предприятий и хозяйственных организаций республиканского и местного подчинения, лесной доход, подоходный налог с колхозов, кооперативных и общественных предприятий, сельскохозяйственный налог, отчисления от налога с оборота и других общесоюзных доходов в размере предусматриваемых в законе о государственном бюджете на соответствующий год и некоторые другие платежи.

В бюджеты АССР, краев и областей поступали платежи из прибыли подведомственных предприятий и часть платежей из прибыли предприятий и организаций, подведомственных министерствам и ведомствам СССР, переданных в данные бюджеты, государственная пошлина, доходы от демонстрации кинофильмов, местные налоги и сборы.

В доходы местных бюджетов поступали отчисления из прибыли предприятий местного подчинения, трансферты из вышестоящих бюджетов.

Распределение доходов отражало специфику советской налоговой системы, которая не позволяла обсуждать вопросы распределения доходных полномочий между различными уровнями власти, т.к. большинство основных показателей подлежало утверждению вышестоящими властями.

Процесс принятия бюджетов административно-территориальных образований заключался в утверждении их расходных и доходных показателей органами государственной власти вышестоящего уровня, а сами региональные бюджеты впоследствии подлежали консолидации в единый государственный бюджет. В силу отсутствия каких-либо единых норм закрепления доходных источников и расходных полномочий для каждой административно-территориальной единицы существовали индивидуальные пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов, за счет которых финансировались заранее согласованные расходы. Межбюджетное выравнивание осу-

²⁷ См. подробнее: Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985 - 1995 годы. М., 1995.

ществлялось также путем выделения из бюджета вышестоящего уровня дотаций на финансирование тех или иных расходных статей, причем объемы дотирования определялись в результате согласования потребностей в средствах на основании натуральных нормативов.

Естественно, что введение принципов реального федерализма в сфере государственного устройства потребовало серьезной реформы бюджетной системы и межбюджетных отношений внутри России. В конце 1991 г. Верховным Советом РСФСР были приняты Законы «Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР»²⁸ и «Об основах налоговой системы РСФСР»²⁹, которые содержали основные принципы бюджетного федерализма. Основной (первичный) акт бюджетного законодательства Российской Федерации - Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. Он определил понятия бюджета, бюджетной системы, бюджетного процесса, закрепил принципы и основы бюджетного устройства в Российской Федерации, а также установил порядок составления, рассмотрения, утверждения бюджетов Российской Федерации, контроля за их исполнением и порядок внесения изменений в налоговое законодательство, в основном действующее до сегодняшнего дня.

Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» были определены налоги и сборы федеральные, субъектов Российской Федерации и местные. В частности, доходными источниками субъектов Российской Федерации являются: налог на имущество предприятий, лесной доход и плата за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем.

В соответствии с этими законами бюджетные права Российской Федерации разбиваются на две группы: на права федеративного государства и на права в отношении федерального бюджета.

Бюджетные права органов субъектов Российской Федерации разбиваются на три группы:

- по отношению к Федерации;
- к собственному бюджету;
- к местным бюджетам.

²⁸ См: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 14 ноября 1991 г. № 46. Ст.1543.

²⁹ См: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 12 марта 1992 г. № 11.Ст. 527.

Кроме того, не следует забывать об актах местного самоуправления, которые хотя и не являются законодательными актами, но являются актами, регулирующими финансовую деятельность местного самоуправления.

В соответствии с законом объектами бюджетных правоотношений являются бюджет, бюджетные средства бюджетных учреждений и организаций, государственные внебюджетные средства, бюджетный процесс, причем на каждом уровне звена бюджетной системы осуществляется правовое регулирование.

Субъектами бюджетных правоотношений являются представительные и исполнительные органы государственной власти Российской Федерации, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные и исполнительные органы местного самоуправления, а также некоторые предприятия и организации.

Для всех субъектов бюджетных правоотношений характерно следующее: каждый из них либо принимает участие в распределении доходов или расходов между бюджетами, либо участвует в качестве стороны на одной из стадий бюджетного процесса, либо является получателем денежных средств в форме бюджетного финансирования или бюджетной ссуды. Некоторые из субъектов бюджетных правоотношений одновременно обладают несколькими названными признаками.

Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. закрепил основные положения бюджетного процесса как деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, которая регламентируется федеральными законодательными актами, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами местного самоуправления. Неотъемлемой частью бюджетного процесса стало бюджетное регулирование, заключающееся в том, что из доходов вышестоящих бюджетов передаются бюджетам нижестоящим денежные средства с целью сбалансирования доходов и расходов бюджета каждого уровня.

На Правительство Российской Федерации и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагается обязанность составления консолидированных бюджетов соответствующего уровня. Консолидированный бюджет - это совокупность бюджетов, а именно бюджета соответствующего уровня и консолидированных бюджетов нижестоящего уровня.

В Российской Федерации консолидированный бюджет - это свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней и бюджета соответствующего образования, используемый для расчетов и анализов.

Республиканские бюджеты республик в составе Российской Федерации, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, краевые бюджеты краев, областные бюджеты областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, местные бюджеты и федеральный бюджет Российской Федерации составляют бюджетную систему Российской Федерации.

Бюджетный год - период продолжительностью в 12 месяцев, на который рассчитан бюджет. В Российской Федерации в настоящее время бюджетный год совпадает с календарным годом и начинается с 1 января, ранее - с 1919 по 1931 гг. - с 1 октября по 30 сентября следующего года. В зависимости от исторических традиций финансовый год может начинаться в различные сроки, например, в Италии - с 1 января, в Великобритании - с 1 апреля, в Норвегии, Швеции - с 1 июля, в США - с 1 октября.

От бюджетного года отличается бюджетный период. Бюджетный период - это срок, в течение которого действует утвержденный бюджет. Бюджетные периоды могут быть годовыми (обычно), квартальными, полугодовыми и даже на несколько лет. В дореволюционной России бюджетный период составлял год, после Октябрьской революции составлялся полугодовой бюджет, годовой и даже квартальный. В отдельных странах местные бюджеты утверждаются на два года с годовой разбивкой.

Существенным сроком для завершения расчетов служит счетный период, т.е. период, в течение которого завершаются операции прошлого года. Ранее в России он составлял год и два месяца, а теперь год и один месяц. Однако не все субъекты Российской Федерации установили этот срок, о чем будет указано позже.

Закон определил, что бюджетно-финансовая политика России включает в себя налоговую политику. Она увязывается с бюджетно-финансовой, налоговой политикой республик, национально-государственных и административно-территориальных образований, а также с денежно-кредитной, ценовой и валютной политикой Российской Федерации.

В рамках межгосударственных договоров и соглашений Российская Федерация принимает на себя обязательства по согласованию бюджетно-финансовой политики с зарубежными государствами и международными организациями.

В последующие два года положения указанных законодательных актов получили развитие в Законах «О субвенциях республикам в составе РФ, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» и «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»³⁰.

Однако в течение сравнительно небольшого отрезка времени действия этого закона существенно изменилось все российское законодательство, что привело к отмене многих норм и терминов, применяемых в указанном законе. Несмотря на неоднократное внесение изменений и дополнений редакция этого закона подлежала полному обновлению³¹. Изменилось название нашего государства, наименование его бюджета, наименование представительных и исполнительных органов государства и местного самоуправления, не выдержаны сроки составления и рассмотрения бюджета и т.д.

Первый шаг на пути дальнейшего развития правовых основ бюджетного федерализма был сделан в новой Конституции РФ 1993 г.

Конституция Российской Федерации определяет полномочия представительных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации (ст. 71) и предметы совместного ведения (ст. 72) этих органов Российской Федерации и представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления (ст. 132), в том числе в области финансов. К полномочиям органов Российской Федерации отнесен ряд вопросов, связанных с осуществлением общегосударственных функций (например, финансовое, кредитное регулирование). По указанным вопросам органы государственной власти Российской Федерации принимают законодательные и иные нормативные акты.

³⁰ См.: Конюхова Т.В. Комментарий к бюджетному законодательству Российской Федерации/отв. ред. М.И. Пискотин // Право и экономика. 1996. № 23-24; Преображенский Б.Г. О развитии бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2002 г. № 5.

³¹ Изменения вносились 18 декабря 1991 г., 7 февраля 1992 г., 24 июля 1992 г., 5 ноября 1994 г., 31 июля 1995 г., 10 июля 1996 г.

Кроме того, к группе отношений, регулируемых федеральными актами, относятся отношения, возникающие при осуществлении федеральными органами полномочий по управлению собственно (на своем уровне) российскими федеральными финансами (федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития).

В новой Конституции Российской Федерации нашли отражение принципы бюджетного законодательства и бюджетного устройства, определенные Законом Российской Федерации «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г.

Принцип полноты заключается в том, что на каждом уровне формирования бюджета формирование его доходной части осуществляется с учетом всех предусмотренных законодательством источников.

Принцип реальности действует как необходимое условие принятия решений с учетом фактически имеющихся доходных источников. Достаточно вспомнить принятие решения об индексации пенсий без учета наличия фактических средств как в Пенсионном фонде, так и в бюджете, а также Закона о ветеранах.

Гласность как принцип деятельности государственных органов и органов местного самоуправления применяется на всех стадиях бюджетного процесса: составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета.

Принцип самостоятельности бюджетов получает свое дальнейшее развитие. Расширяется доходная база субъектов Российской Федерации.

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации сохраняет свое значение, главным образом, в осуществлении бюджетного регулирования, отнесенного к ведению Российской Федерации по отношению к субъектам Российской Федерации, к ведению субъектов Российской Федерации - по отношению к нижестоящим бюджетам.

Как видно, в Конституции Российской Федерации придается важное значение бюджетному законодательству³².

Президент Российской Федерации, как установлено Конституцией, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80), вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы, обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране (ст. 84) и по вопросам бюджетно-

³² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994.

го законодательства. Послания Президента Российской Федерации могут заслушиваться на совместном заседании Палат Федерального Собрания³³.

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114 Конституции).

Конституцией Российской Федерации (ст. 106) предусмотрена обязательная стадия в законотворческом процессе - рассмотрение в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законов по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о толковании статьи 106 Конституции Российской Федерации» от 23 марта 1995 г. установлено, что рассмотрение указанных федеральных законов в Совете Федерации должно начаться не позднее 14-дневного срока после его передачи в Совет Федерации³⁴.

В новой Конституции Российской Федерации введено понятие «финансовое регулирование». Впервые этот термин применен в федеративных договорах, заключенных между Российской Федерацией и ее субъектами.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что финансовое регулирование охватывает все сферы деятельности государства. Важнейшие его моменты закреплены конституционно.

Ст. 8 Конституции Российской Федерации не допускает установления препятствий для свободного перемещения финансовых средств на территории Российской Федерации.

Ст. 74 Конституции Российской Федерации конкретизирует условия обеспечения единства экономического пространства. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны

³³ См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 100. Пункт 3 // Рос. газ. 1993. 25 декабря.

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

природы и культурных ценностей. Поскольку, согласно Конституции, федеральные законы принимаются только Федеральным Собранием Российской Федерации, то этой статьей ограничена компетенция федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Единство денежной системы обеспечивается признанием рубля в качестве законного денежного средства и Центрального банка Российской Федерации - единственным эмиссионным центром (ст. 75 Конституции). Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускается³⁵.

Закон Российской Федерации «О Центральном банке Российской Федерации» в редакции от 26 апреля 1995 г. является приоритетным законом в области регулирования денежного обращения в стране³⁶.

Ст. 41 Конституции Российской Федерации среди источников финансирования охраны здоровья и медицинской помощи гражданам предусматривает средства бюджетов.

Ст. 43 Конституции Российской Федерации гарантирует бесплатное основное общее и среднее профессиональное образование в государственных или муниципальном образовательном учреждениях и на предприятиях, а на конкурсной основе и высшее образование. Естественно, что финансирование ассигнований на указанные цели производится, в основном, из бюджетов.

Впервые в Конституции Российской Федерации введена статья (ст. 124) о финансировании судов. Оно осуществляется исключительно из федерального бюджета, что является одной из гарантий независимости судей от органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации (ст. 104 Конституции).

К предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов относятся общие принципы налогообложения и сборов (ст. 72 Конституции).

³⁵ См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 100. Пункт 3.

³⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1593, № 31. Ст. 2991; 1996. № 2. Ст. 55, № 26. Ст. 3032.

С целью разработки предложений для Президента Российской Федерации, проведения экспертизы проектов договоров, координации деятельности органов была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и утверждено Положение о ней³⁷. Однако попытка реализации основных принципов федерализма в сфере построения бюджетной системы столкнулась с серьезными трудностями. Региональные власти дотационных субъектов Федерации вели борьбу за перераспределение бюджетных ресурсов путем заключения индивидуальных договоренностей с федеральными органами власти, а сильные в финансовом отношении регионы на фоне развивающегося экономического кризиса стремились сократить перечисление налоговых поступлений в федеральный бюджет. Некоторые национальные республики (республики Саха, Татарстан, Башкортостан) прекратили перечислять налоги в федеральный бюджет, добиваясь права аккумулировать в собственном бюджете все поступающие с территории региона налоговые доходы, регулярно перечисляя в федеральный бюджет единственный платеж, сумма которого должна была определяться в результате переговоров с федеральным правительством.

В условиях значительного снижения налоговых поступлений федеральные органы власти начали процесс передачи части расходных полномочий федерального бюджета на региональный уровень (субсидии на продажу продуктов питания и других товаров по регулируемым ценам, бесплатный отпуск лекарств, субсидии на общественный транспорт и коммунальное хозяйство, расходы на социальную защиту населения и некоторые виды капитальных расходов), что отразилось в увеличении доли расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ.

Степень бюджетной самостоятельности, которую получили региональные власти, оставалась весьма ограниченной, т.к. единственным показателем, на который они реально могли оказать влияние, являлись расходы региональных бюджетов. В то же время регионы не получили практически никаких прав по самостоятельной мобилизации доходов в бюджет, а финансовые департаменты региональных администраций находились в двойном подчинении - региональных властей и федерального Министерства финансов. Федеральные власти вместе с тем сохранили за собой право дифференцированно регулировать отчисления в региональные бюджеты от основных федераль-

³⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1475.

ных налогов, определяющих размер налоговых доходов бюджетной системы страны. Финансовая помощь региональным бюджетам в 1992 - 1993 гг. осуществлялась в форме дотаций в случае, если доходов от собственных и регулирующих налогов оказывалось недостаточно для покрытия минимального необходимого бюджета, размер которого определялся в результате согласований между федеральными и региональными властями.

На региональном уровне воспроизводились принципы реализации межбюджетных отношений, применяемые на федеральном уровне, с той разницей, что отчисления от налогов, распределяемых на долевой основе, и дотации поступали не из федерального, а из регионального бюджета. Следует отметить, что такая схема на региональном уровне позволяла с большей степенью эффективности перераспределять средства от финансово обеспеченных в сторону более бедных муниципалитетов. Однако в отсутствие законодательно утвержденных правил отношений между региональными и местными бюджетами такой порядок приводил к созданию у местных властей отрицательных стимулов к мобилизации собственных доходов и наращиванию собственной налоговой базы. Так, вышестоящие власти получили возможность либо уменьшать муниципалитету норматив отчислений от регулирующих налогов, либо сокращать размер дотации, если в предыдущем бюджетном периоде доходы данного бюджета увеличились.

Результатом давления региональных властей на федеральные стал также рост доли финансовой помощи регионам в расходах федерального бюджета с 6,9 % в 1992 г. до 14,9 % в 1994 г.³⁸

1.2. Реформа межбюджетных отношений 1994 г. и развитие законодательства о межбюджетных отношениях в 1994 - 1997 гг.

Новая Конституция РФ 1993 г. и усиление позиций федеральных органов власти сделали возможным проведение в 1994 г. реформы межбюджетных отношений, основной целью которой была формализация вопросов распределения доходов между федеральным и региональным бюджетами и предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня. Ст. 71 и 72 новой

³⁸ Финансовой помощью бюджетам субъектов Федерации здесь и ниже будем считать сумму всех нецелевых финансовых потоков из федерального в региональные бюджеты, как то: дотации, субвенции, трансферты из ФФПР (в том числе за счет НДС), средства, передаваемые по взаимным расчетам, сальдо выданных бюджетных ссуд.

Конституции формализовали общие вопросы компетенции федеральных, региональных и местных властей. Кроме этого были подписаны договоры о разграничении предметов ведения между Центром и субъектами Федерации - основными неплательщиками налогов в федеральный бюджет, - которые позволили начать перечисление налогов, хотя и в меньших, по сравнению с остальными регионами, долях (речь идет о республиках Татарстан, Саха, Башкортостан).

Первым шагом в реформе бюджетной системы стала радикальная переработка в 1996 г. Закона о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации. Перед реформой Федеральным законом от 5 ноября 1994 г. № 36-ФЗ было установлено, что до принятия новой редакции Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» действие ст. 20, 21 22 Закона приостановлено. Согласно Федеральному закону от 31 июля 1995 г. № 118-ФЗ часть третья статьи 16 также была приостановлена. 10 июля 1996 г. был принят Федеральный закон № 95-ФЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год», который уточнил процедуру рассмотрения бюджета в парламенте³⁹.

В 1995 г. в г. Москве была проведена межрегиональная конференция глав исполнительной власти и руководителей финансово-бюджетных органов субъектов Федерации и городов, научной общественности, представителей органов местного самоуправления, иностранных экспертов, специалистов в области финансов и управления⁴⁰.

На конференции были обсуждены представленные Минфином единые нормативы распределения поступлений от основных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, определена формула расходования фонда финансовой поддержки регионов. В 1995 г. главной задачей было отладить механизм бюджетных взаимоотношений, выработать принципы финансовой политики, которые с одной стороны отвечали бы требованиям рыночной экономики, а с другой - принципам федерализма.

В основе этого лежит введенная в 1994 г. система регионального выравнивания вместо ранее существовавшей системы регулирования «сверху» доходов территорий и жесткой регламентации их расходов по каждой статье.

³⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации от 15 июля 1996 г. № 29. Ст. 3454.

⁴⁰ См.: Финансы. 1995. № 7. С. 63.

Законодательно определенная часть аккумулируемых на федеральном уровне общегосударственных доходных источников образует единый трансфертный фонд поддержки территорий субъектов Российской Федерации, и размер предоставления финансовых средств из федерального бюджета субъектам определяется по единому для всех принципу (так называемой формуле).

Ряд новаций был реализован в Законе «О федеральном бюджете на 1996 год» от 31 декабря 1995 г.⁴¹.

Особенность Закона о федеральном бюджете на 1996 г. в том, что в нем предусмотрены долговременные нормы. Так, на три года (1996 - 1998 гг.) были установлены отчисления от ряда федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Расходы федерального бюджета утверждены по разделам новой функциональной бюджетной классификации; определены пропорции дополнительных доходов федерального бюджета, получаемых сверх сумм, установленных законом, направляемых на финансирование расходов.

С целью сокращения встречных потоков расчетов приняты нормы о зачете в определенных случаях сумм, причитающихся субъектам Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации разрешено в случаях нарушения отдельными субъектами Российской Федерации установленного порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет применять к ним следующие санкции:

- приостанавливать финансирование из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертам, субвенциям и дотациям, бюджетным ссудам и кредитам;

- прекращать выдачу лицензий на экспорт; приостанавливать поставку продукции, поступающей централизованно из государственных ресурсов; регулировать с учетом объемов незаконно осуществляемых в бюджетах субъектов Российской Федерации налогов и иных доходов федерального бюджета размеры предоставляемых им кредитных ресурсов и наличной денежной массы за счет эмиссии Центрального банка Российской Федерации.

⁴¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 21.

Названным законом регулируется целый ряд других бюджетных отношений⁴².

Таким образом, основными результатами проведенной реформы с точки зрения межбюджетных отношений стали, во-первых, образование в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого должны были распределяться между субъектами Федерации согласно единой для всех методике, учитывающей как доходный потенциал, так и расходные потребности региональных бюджетов, а во-вторых, - попытка установления единых нормативов распределения федеральных налоговых поступлений между центром и регионами. Закон о федеральном бюджете на 1994 г. содержал единые нормативы распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами по основным федеральными налогам. Пропорции распределения налоговых доходов по трем основным федеральным налогам, установленные в 1994 г., практически не изменялись до 1998 г. Доли отчислений в бюджеты субъектов Федерации составляли: по налогу на добавленную стоимость - 25 % от поступлений налога на территории региона, по налогу на прибыль - по ставке 22 - 25 % в разные годы, по подоходному налогу 90 – 100 % (в зависимости от года) поступлений налога на территории региона. Региональные власти получили право на изменение ставки налога на прибыль предприятий и организаций в части, поступающей в бюджет региона, а также право вводить собственные региональные и местные налоги (последнее право было отменено в 1996 г.)⁴³.

Однако идеи повышения уровня объективности межбюджетных отношений не нашли должного воплощения на практике, особенно в части формализации межбюджетных отношений и придания им прозрачного характера. Так, рассчитанные по единой для всех методике региональные доли в ФФПР подлежали утверждению Государственной Думой в составе закона о федеральном бюджете, в результате чего представленные расчеты Министерства финансов подвергались в процессе обсуждения законопроекта значительной корректировке. Соблюдение единых нормативов распределения поступлений федеральных налогов между федеральным и региональными

⁴² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 21.

⁴³ См.: Указ Президента РФ "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и отношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1993 г. № 52.

бюджетами на практике также не выполнялось: во-первых, в результате проводимых неденежных зачетов разделяемые налоги могли быть уплачены только в части, поступающей в бюджет региона, а во-вторых, установление долей отчислений федеральных налогов в бюджеты некоторых национальных республик регулировалось специальными инструкциями Минфина, т.е. носило индивидуальный характер.

Особо следует остановиться на соглашениях о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и регионами, которые вошли в практику отношений между федеральными и региональными властями, начиная с 1994 г. Вместе с переходом от регулирования межбюджетных отношений на основании индивидуальных договоренностей к введению единообразных принципов, взаимоотношения с некоторыми субъектами Федерации, напротив, стали основываться на заключенных с ними договорах о разграничении полномочий. Так, в целях сохранения единства и целостности Российской Федерации, с республиками Башкортостан и Татарстан в течение 1994 г. были подписаны соглашения, предусматривающие не только зачисление 100 % некоторых федеральных налогов (главным образом, НДС) в республиканские бюджеты, но и установление пропорций распределения остальных налогов на договорной основе⁴⁴.

Впоследствии, в течение 1995 - 1996 гг. последнее положение было закреплено в соглашениях, заключенных с Республикой Саха (Якутия) и г. Санкт-Петербург. Аналогичные соглашения, заключенные в 1995 - 1997 гг. с рядом других субъектов Федерации (Республики Удмуртия и Коми, Краснодарский и Хабаровский края, Свердловская, Иркутская, Нижегородская, Ростовская, Вологодская, Мурманская, Ярославская и Челябинская области), также предусматривали значительное расширение бюджетных прав региональных властей. Речь идет, прежде всего, о предоставлении региону возможности финансирования расходов федерального бюджета на территории региона за счет поступающих с этой территории федеральных налоговых поступлений, права на проведение индивидуальных зачетов с федеральным бюджетом, использование индивидуальных согласованных показателей при расчете трансфертов из ФФПР, финансирование региональных расходных программ за счет средств федерального бюджета, получении прав на кон-

⁴⁴ См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России //Бюджетный федерализм в России. Проблемы, теория, опыт. М.,2001. С. 5-9.

троль над средствами региональных отделений федеральных внебюджетных фондов, а также на назначение руководителей данных отделений и т.д. Таким образом, из вышеприведенного видно, что некоторые регионы получали непропорционально большие полномочия по сравнению с большинством других субъектов Федерации - из бюджетной статистики следует, что заключение соглашений предоставило Татарстану, Башкортостану и Якутии возможность контролировать значительные объемы доходов, наделив их при этом дополнительными расходными обязательствами, что означало более высокую степень независимости для этих регионов в отличие от прочих субъектов Федерации. Однако следует отметить, что в реальности закрепленные в соглашениях льготы действовали лишь в отношении Татарстана, Башкортостана и, отчасти, Республики Саха, тогда как другие субъекты Федерации не получили от федерального Правительства и Министерства финансов возможности реализовать заложенные в заключенных ими соглашениях льготы⁴⁵.

Как уже говорилось выше, одним из основных компонентов реформы межбюджетных отношений, предпринятой в 1994 г., явилось создание в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов, средства которого в виде трансфертов, рассчитываемых по единой для всех субъектов Федерации формуле, должны были составлять основу федеральной финансовой помощи региональным бюджетам. В реальности трансферты из ФФПР были рассчитаны в строгом соответствии с формулами только в 1994 и 1995 гг., когда удельный вес трансфертов из ФФПР в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам был сравнительно небольшим. Впоследствии доли регионов в Фонде (сумма трансфертов фиксировалась в законе о федеральном бюджете на очередной год в виде долей регионов – получателей трансфертов в общем объеме Фонда) подвергались существенной корректировке, имевшей место в процессе прохождения законопроекта о бюджете в Государственной Думе.

Механизм распределения Фонда финансовой поддержки регионов, использовавшийся при расчете трансфертов с 1994 по 1998 гг, основывался на двухэтапной процедуре выравнивания. На первом этапе выделялись регионы, среднедушевые бюджетные доходы которых были ниже среднего и определялась сумма, необходимая для доведения уровня их доходов до среднего. Такие регионы получили название «нуждающиеся в финансовой поддержке».

⁴⁵ См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

В целях учета межрегиональной дифференциации расходных потребностей регионы были разбиты на три группы, по каждой из которых рассчитывались отдельные средние показатели прогнозируемых доходов, - это «северные» регионы, регионы, на территории которых есть районы, отнесенные к Крайнему Северу или приравненные к ним, и прочие субъекты Федерации. На втором этапе выделялись регионы, для которых расчетная сумма доходов не покрывала прогнозируемую сумму расходов на очередной финансовый год, - регионы, «нуждающиеся в дополнительной финансовой поддержке». Для таких субъектов Федерации определялась сумма недостающих средств для покрытия указанного разрыва. Впоследствии доли регионов в ФФПР рассчитывались пропорционально общей потребности региона в ресурсах на первом и втором этапах выравнивания. Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно получали 70 - 80 субъектов Федерации из 89⁴⁶.

Общий объем средств ФФПР определялся ежегодно исходя из возможностей федерального бюджета. На 1994 г. в качестве источника формирования Фонда были установлены отчисления от налога на добавленную стоимость по товарам и услугам, произведенным на территории Российской Федерации, в размере 22 % от федеральной доли этого налога. В 1995 г. доля отчислений от федеральной части НДС в Фонд финансовой поддержки регионов была увеличена до 27 %. В 1996 и 1997 гг. ФФПР формировался за счет 15 % общего объема налоговых поступлений в федеральный бюджет, контролируемых налоговыми органами⁴⁷. В 1998 г. данная доля была снижена до 14 %⁴⁸.

Следует отметить, что доходы региональных бюджетов, использовавшиеся в расчете трансфертов, представляли собой отчетные бюджетные доходы бюджетов субъектов Федерации за предшествующий год, уменьшенные на некоторую величину для повышения стимулов региональных властей по мобилизации доходов. Расходные показатели региональных бюджетов, использовавшиеся в расчетах, представляли собой данные о расходах региональных бюджетов за 1991 г., «доведенные» до условий планируемого года с помощью различного рода досчетов и корректировок. Например, для 1998 г. доходная база регионов рассчитывалась по данным ближайшего отчетного

⁴⁶ См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

⁴⁷ Т.е. за исключением налогов на импорт и прочие внешнеэкономические операции.

⁴⁸ См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

года (1996-го) с уменьшением по трем и увеличением по шести позициям, а планируемые расходы определялись на основе индексации данных за 1991 г. с исключением 15 расходных статей, добавлением 32 новых видов расходов и пересчетом расходов на жилищно-коммунальное хозяйство.

Использование в качестве базы показателей 1991 г. объясняется прежде всего требованием представителей регионов об учете нормативов расходных потребностей региональных бюджетов при расчете трансфертов. Вместе с тем с 1994 г. и по настоящее время не существует утвержденных нормативов бюджетных расходов с разбивкой по субъектам Федерации, что связано с нерешенностью вопроса об основных социальных гарантиях населению Российской Федерации и источниках их финансирования. В этих условиях было решено использовать в качестве базы для распределения федеральной финансовой помощи фактические расходы российских регионов в 1991 г., поскольку считалось, что данный год являлся последним, в котором расходование бюджетных средств осуществлялось в соответствии с физическими нормативами, существовавшими в Советском Союзе. Очевидно, что многочисленные корректировки данных 1991 г. ухудшали и без того необоснованный характер подобного показателя, а в целом подобный подход фактически фиксировал бюджетные потребности субъектов Федерации на уровне 1991 г. При этом в выигрышном положении оказываются регионы, расходы в которых в 1991 г. находились на сравнительно высоком уровне и наоборот⁴⁹.

Начиная с создания ФФПР и введения нового механизма межбюджетного выравнивания, базовые доходные и расходные показатели методики распределения ФФПР подлежали согласованию с представителями региональных властей. Однако с течением времени прогнозируемые доходы и, в большей степени, расходы субъектов Федерации подвергались все большему влиянию индивидуальных согласований, так как Министерству финансов становилось все труднее обосновывать правильность данных, полученных с

⁴⁹ Например, Республика Алтай до 1992 г. не являлась самостоятельным субъектом Российской Федерации, а входила в качестве автономной области в состав Алтайского края, и финансирование большей части бюджетных учреждений на ее территории осуществлялось из краевого бюджета. Следствием такого положения дел стала ситуация, когда регион с доходами на душу населения, примерно равными аналогичному показателю соседней республики Тыва, но разветвленность бюджетной сети в расчете на человека в котором в полтора раза выше, получает меньшие объемы федеральной финансовой помощи. С введением в действие в 2000 г. новой методики распределения ФФПР, основанной на новом принципе оценки региональных расходных потребностей, не зависящем от данных 1991 г., объем трансферта Республике Алтай был увеличен в 3 раза.

помощью корректировки показателей 1991 г.. В итоге к 1998 г. как базовые показатели для расчета трансфертов, так и итоговые суммы финансовой помощи могли быть изменены в результате договоренностей, достигнутых в Правительстве или в Государственной Думе, что не позволяло говорить ни об объективном, ни о прозрачном и формализованном характере трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов⁵⁰.

В результате проведенных преобразований система федеральной финансовой поддержки регионов стала включать в себя несколько каналов предоставления финансовых ресурсов, которые можно разделить на две группы: регулярные и нерегулярные виды финансовой помощи. В составе регулярной финансовой помощи следует выделить прежде всего трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки регионов, дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований, субвенции г. Москве, федеральное финансирование завоза продукции в районы с ограниченной доступностью (т.н. «северный завоз»). Нерегулярная финансовая помощь включает в себя главным образом расходы в рамках осуществления различных федеральных программ, а также финансирование по линии министерств и ведомств. Отдельно следует выделить бюджетные ссуды и средства, передаваемые региональным бюджетам в ходе осуществления взаимных расчетов: не являясь формально регулярно предоставляемыми видами финансовой помощи, эти каналы перераспределения средств фактически приобрели статус дополнительного источника покрытия разрыва между доходами и расходами региональных бюджетов.

Средства, передаваемые на нижестоящие уровни бюджетной системы в рамках осуществления взаимных расчетов, официально определялись как средства на финансирование расходов, связанных с выполнением принятых в течение года федеральных решений, т.е. уже после того, как закон о федеральном бюджете вступил в силу. Однако вследствие общей недостаточности финансовых ресурсов для обеспечения финансирования различных видов расходов, установленных федеральными законодательными актами, средства, передаваемые по взаимным расчетам, долгое время представляли собой дополнительный к трансфертам из ФФПР и достаточно существенный по величине вид федеральной финансовой помощи. За счет указанных средств регионам компенсировалось увеличение расходов вследствие решений, прини-

⁵⁰ См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

маемых на федеральном уровне, расходов, связанных с выполнением федеральных и региональных инвестиционных программ. Помимо этого в расходы, финансируемые за счет средств, передаваемых по взаимным расчетам, включались многие другие виды расходов, объем которых определялся на договорной основе либо решением органа власти вышестоящего уровня. Начиная с 1994 г. большая часть средств, получаемых регионами по взаимным расчетам, приходилась на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, требуемые расходы на которое устанавливались в результате согласований между региональными и федеральными властями. Следует отметить, что расходы на осуществление взаимных расчетов не предусматривались в законе о федеральном бюджете – они определялись и согласовывались уже на стадии исполнения бюджета. При этом получателями подобных средств в разные годы являлись все без исключения регионы Российской Федерации.

Бюджетные ссуды, выделяемые регионам на возвратной и платной основе, также в течение определенного времени являлись скрытой формой безвозмездной финансовой помощи, так как погашение ссуд зачастую переносилось, либо задолженность по ссуде списывалась. При этом объемы выделяемых федеральных бюджетных ссуд аналогично средствам, выделяемым по взаимным расчетам, не предусматривались в законе о федеральном бюджете, порядок их выделения также не был определен, а был результатом индивидуальных договоренностей и решений федеральных властей.

Под давлением региональных лидеров, а также для обеспечения поддержки законопроекта о федеральном бюджете в Федеральном Собрании в дополнение к Фонду финансовой поддержки регионов в федеральном бюджете на 1998 г. было решено выделить 1,5 млрд руб. на финансовую поддержку особо нуждающихся, или депрессивных, регионов (планируемый размер ФФПР на 1998 г. составлял 39 млрд руб.). При этом указывалось, что порядок распределения этих средств определяется Правительством РФ. В сентябре 1998 г. Правительством была одобрена методика распределения средств дополнительной финансовой поддержки регионов и утверждено их распределение по субъектам РФ⁵¹.

Указанная методика на деле представляла собой набор принципов расчета региональных долей в общем объеме средств на дополнительную финансо-

⁵¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19.09.1998 № 1112 "О дополнительной финансовой поддержке депрессивных регионов"// Собрание законодательства Российской Федерации от 28 сентября 1998 г. № 39. Ст. 4911.

вую поддержку. В частности, предполагалось, что включение региона в состав депрессивных производится на основании показателя бюджетной обеспеченности, который определяется как отношение разрыва между ожидаемыми расходами и доходами бюджета региона к ожидаемым расходам. При этом в качестве расходов учитывались только социально значимые расходы региональных бюджетов (заработная плата с начислениями, государственные пособия семьям, имеющим детей, стипендии и т.д.), увеличенные на сумму субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и кредиторскую задолженность по социально значимым расходным статьям.

Согласно одобренной методике субъект Федерации включался в категорию депрессивных в случае, если у него наблюдалось превышение указанных расходов над доходами. Финансовые средства распределялись между высокодотационными регионами, которые определялись указанным выше способом, пропорционально абсолютной величине этого превышения. В 1998 г. право на средства дополнительной финансовой поддержки получили 28 субъектов Федерации⁵².

1.3. Новый этап реформирования правовой базы межбюджетных отношений: 1998 - 2006 гг.

Серьезные изменения в сфере экономической, финансовой и бюджетной политики, начавшиеся в 1998 г., не оставили в стороне отношения между бюджетами различных уровней. Несмотря на проведенные в 1994 г. преобразования, федеральный бюджет расходовал огромные средства как в виде прямых расходов, так и в виде недополученных доходов на финансирование бюджетов субъектов Федерации. При этом федеральное правительство не имело действенных рычагов контроля ни за соответствием выделяемых средств реальной потребности бюджетов регионов, ни за направлениями расходования этих средств региональными властями. Финансовый кризис, увеличивший потребность в мобилизации бюджетных доходов, подтолкнул правительство к поиску путей повышения эффективности межбюджетных отношений.

Начало реформам в области межбюджетных отношений было положено еще в 1997 г. с принятием Закона «О финансовых основах местного само-

⁵² См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

управления в Российской Федерации» и созданием в рамках Комиссии по экономической реформе при Правительстве РФ рабочей группы по реформе межбюджетных отношений. Актуальность проблемы изменения системы предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня, распределения доходных источников и расходных обязательств показала уже упоминавшаяся выше массовая кампания по выдаче региональным бюджетам федеральных бюджетных ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы. Ситуация, когда федеральные органы власти вынуждены прибегать к экстренному дополнительному финансированию региональных расходных потребностей (а, как уже упоминалось выше, бюджетные ссуды в силу списания и многочисленных отсрочек погашения фактически представляли собой на тот момент безвозмездную финансовую помощь нуждающимся регионам, выделяемую по максимально непрозрачным, нерегулярным и неформализованным каналам) привела к осознанию федеральными властями необходимости создания нового, формализованного и прозрачного, порядка распределения федеральных трансфертов, которые, как предполагалось, должны были стать единственным каналом предоставления нецелевой федеральной финансовой помощи регионам.

Первые шаги в направлении реформирования системы предоставления финансовой помощи регионам были сделаны еще в процессе подготовки проекта федерального бюджета на 1998 г. В проекте методики распределения ФФПР, представленном в Государственную Думу в составе законопроекта, предлагалось сократить размер Фонда с 15 до 13 % налоговых доходов, отказаться от существовавшего ранее деления субъектов Федерации на «регионы, нуждающиеся в финансовой поддержке», и «регионы, нуждающиеся в дополнительной финансовой поддержке», направить часть средств Фонда в размере 3 % налоговых доходов целевым образом на финансовую помощь территориальным фондам обязательного медицинского страхования. Также следует отметить резервирование в общем объеме трансфертов 10 % Фонда для распределения между регионами с наибольшим дисбалансом доходов и расходов, а также увязывание предоставления средств на финансирование услуг жилищно-коммунального хозяйства с исполнением условий реформирования системы ЖКХ.

Тем не менее, представленный проект методики распределения ФФПР был фактически отвергнут при его обсуждении. Согласно существующей практике, Государственная Дума имеет право изменять значения долей, по-

лученных Министерством финансов в результате расчетов по используемой методике. В итоге сложилась ситуация, когда конечные доли регионов в ФФПР, зафиксированные в Законе «О федеральном бюджете на 1998 год», сильно отличаются от значений, представленных Минфином в проекте закона. Анализ показывает, что утвержденные в конечном итоге Федеральным Собранием доли регионов в ФФПР в 1998 г. гораздо ближе по своим значениям к фактической структуре распределения ФФПР в 1997 г., нежели к данным, полученным с помощью расчетов по методике Министерства финансов⁵³. Такое положение практически повторило ситуацию предыдущего года, когда утвержденные законом о бюджете трансферты регионам в большей степени определялись в результате согласований, чем расчетов Министерства финансов.

После вступления в силу закона о федеральном бюджете в принятом Государственной Думой виде в Министерстве финансов была активизирована работа по подготовке полномасштабной реформы межбюджетных отношений. Результатом этого явилось, во-первых, создание трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений с участием представителей Правительства, Администрации Президента РФ и Федерального Собрания, а во-вторых, подписание Президентом указа по вопросам взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации⁵⁴.

Содержащиеся в указе положения были направлены главным образом на нормализацию отношений между федеральным и региональными бюджетами, прекращение практики нецелевого использования федеральной финансовой помощи, финансирования из федерального бюджета необоснованных расходных обязательств на региональном уровне. Так, указ предлагает Правительству РФ осуществлять отсрочки возврата выданных ранее бюджетных ссуд и выделение финансовой помощи только при заключении между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ соглашений об оздоровлении государственных финансов и условий выделения финансовой помощи, которые должны были содержать достаточно жесткие условия

⁵³ См.: "Российская экономика в 1998 году: тенденции и перспективы". М., 1999.

⁵⁴ См.: Указ Президента РФ от 5.05.1998 № 495 "О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов"// Собрание законодательства Российской Федерации от 11 мая 1998 г. № 19.Ст. 2074.

по прекращению неденежных зачетов, реструктуризации налоговой недоимки, реформированию жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

С помощью такого давления на региональные органы власти федеральное правительство сделало первую попытку осуществить преобразования в бюджетной сфере, направленные на сокращение бюджетных расходов. Как видно из статистики исполнения федерального бюджета, Министерство финансов продолжало следовать положениям рассматриваемого документа на протяжении всего 1998 г. - объем выдаваемых из федерального бюджета ссуд удерживался на низком уровне, а объем погашений, напротив, превышал значения предыдущих лет, составив по итогам года 0,2 %, что на 866 млн руб. выше суммы выданных бюджетных ссуд. Именно начиная с 1998 г., федеральные бюджетные ссуды нельзя называть дополнительным каналом предоставления федеральной финансовой помощи.

Вторым направлением деятельности правительства в области межбюджетных отношений была разработка основных направлений реформирования межбюджетных отношений, которые были одобрены трехсторонней рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений и приняты Правительством в конце июля 1998 г. в виде Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг.⁵⁵ Этот документ устанавливает следующие основные направления реформы межбюджетных отношений: разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ, совершенствование методики формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также инвестиционная поддержка развития территорий. По каждому из направлений Концепция предлагает основные положения, на которых должна основываться реформа, а также список мероприятий, необходимых для решения поставленных задач.

Так, в части определения расходных полномочий бюджетов разных уровней Концепция перечисляет основные виды расходов, подлежащих в соответствии с Конституцией финансированию из бюджетов разных уровней, а также расходы, подлежащие совместному финансированию. Предполага-

⁵⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 "О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах"// Собрание законодательства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 32. Ст. 3905.

лось, что в 1998 г. будет проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, региональных и местных бюджетов, утверждены нормативы расходов на ЖКХ, образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий на детей, в 1999 г. - утверждены нормативы по остальным расходным статьям региональных бюджетов, а начиная с 2000 г., оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ будет полностью проводиться на нормативной основе. Кроме того, региональным органам власти рекомендовано не позднее 2001 г. перейти к оценке бюджетных потребностей муниципальных образований на нормативной основе.

В области распределения доходных источников в Концепции приводится закрытый перечень федеральных, региональных и местных налогов, который должен быть закреплен в соответствующих нормативных актах, а также перечень федеральных налогов, которые подлежат распределению между бюджетами различных уровней. При этом говорится, что распределение доходов от регулирующих налогов между федеральным и региональными бюджетами должно производиться на основе нормативов, утвержденных на срок не менее трех лет, а между региональными и муниципальными бюджетами - на основе минимальных нормативов, закрепленных не менее чем на тот же срок.

Одним из наиболее важных разделов Концепции реформирования межбюджетных отношений является ее часть, посвященная методике формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов⁵⁶. В документе утверждается, что в перспективе финансовая помощь из ФФПР должна будет определяться на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, общий объем средств ФФПР будет определяться по утвержденному федеральным законодательством на срок не менее трех лет нормативу отчислений от налого-

⁵⁶ Подробнее о разработке и введении в действие нового механизма распределения трансфертов из ФФПР см.: С. Баткибеков, П. Кадочников, О. Луговой, С. Синельников, И. Трунин "Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета"; О. Луговой, С. Синельников, И. Трунин "Разработка бюджетных нормативов и методики оценки межрегиональных различий в бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации" // "Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации. Сборник статей". Институт экономики переходного периода, Научные труды № 24Р. М., 2000; Дж. Боекс, Х. Мартинес-Васкес "Реформирование механизма распределения средств из Фонда финансовой поддержки регионов: анализ нового механизма выравнивания", рабочая группа экспертов правительства США по оказанию содействия налоговой реформе в Российской Федерации. М., 1998.

вых поступлений в федеральный бюджет, а часть средств ФФПР может выделяться для дополнительной поддержки высокодотационных регионов на основе единой методики.

Для инвестиционной поддержки регионов предлагается создать Федеральный Фонд регионального развития, в котором были бы аккумулированы средства государственных капитальных вложений, осуществляемых в настоящее время в рамках федеральных и региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и т.д. Выделение ресурсов этого фонда предполагается осуществлять на безвозвратной основе (в противоположность средствам бюджета развития, которые выделяются на возвратной основе) при представлении инвестиционной программы, разработанной региональными властями совместно с Министерством экономики РФ.

В целях стимулирования экономических реформ в регионах и активизации процессов финансового оздоровления региональных бюджетов Концепция предлагает создать Федеральный фонд развития региональных финансов, средства которого предполагается выделять на возвратной основе бездотационным и низкодотационным регионам, а также регионам, создающим благоприятные предпосылки и условия для экономического развития, имея в виду скорейшее достижение ими финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности.

На основе утвержденной Концепции была разработана методика распределения ФФПР на 1999 г. В соответствии с Концепцией расчетные величины трансфертов в проекте методики определялись таким образом, чтобы довести приведенные доходы региональных бюджетов до уровня, определяемого объемом Фонда. Для приведения среднедушевых региональных доходов в сопоставимый вид использовался индекс бюджетных расходов, который рассчитывался не по отдельным регионам, а по их группам, причем использовалась группировка субъектов РФ (кроме гг. Москвы и Санкт-Петербурга) по экономическим районам с выделением районов Крайнего Севера и горных районов Северного Кавказа. Вологодская и Калининградская области при этом были отнесены к регионам Северо-Запада. Сам индекс бюджетных расходов рассчитывался как произведение отношения средневзвешенного прожиточного минимума по группе регионов (в среднем за 1995 - 1997 гг.) к наименьшей среди всех групп величине прожиточного минимума и отношения среднедушевых бюджетных расходов региона к средневзвешенному значению душевых бюджетных расходов по группе регионов.

Следует отметить, что представленное Правительством в Федеральное Собрание распределение ФФПР было одобрено Государственной Думой без обычных в предыдущие годы масштабных корректировок, что в значительной степени можно объяснить участием в процессе разработки методики представителей Государственной Думы, Совета Федерации и региональных властей. Впервые в законе о федеральном бюджете было закреплено право Минфина выделять трансферты из ФФПР только тем регионам, которые в полной мере выполняют требования бюджетного и налогового законодательства РФ без каких-либо исключений, дополнений или особых условий, создавая таким образом законодательную базу для усиления влияния федерального правительства на ход экономических процессов в регионах⁵⁷.

В законе о федеральном бюджете на 1999 г. и иных законодательных актах, принятых в составе бюджетного пакета, были также подвергнуты пересмотру нормативы распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами, которые практически без изменений действовали с 1994 г. Так, доля поступлений налога на добавленную стоимость, зачисляемых в федеральный бюджет, была повышена до 85 %, были снижены ставки налога на прибыль предприятий: федеральная - до 11 %, максимальная региональная - до 19 %, а также было установлено, что поступления подоходного налога с физических лиц зачисляются в федеральный бюджет по ставке 3 %, в 2000 г. в федеральный бюджет зачислялось 16 % поступлений подоходного налога⁵⁸.

Процесс реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, начатый в 1997 - 1998 гг., активно продолжался и в 1999 г. В феврале Правительство приняло постановление по вопросам реформы жилищно-коммунального хозяйства, в котором был утвержден стоимостной норматив предельной стоимости услуг ЖКХ, дифференцированный по экономическим районам, который было предписано использовать при распределении финансовой помощи регионам⁵⁹. Несмотря на несовершенный характер упомянутых нормативов, принятие этого решения явилось одной из не-

⁵⁷ См. : Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России. С. 9-18.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 24 февраля 1999 года № 205 "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 год"// Собрание законодательства Российской Федерации от 8 марта 1999 г. № 10. Ст. 1231.

многих попыток перевести бюджетные взаимоотношения с регионами на нормативную основу.

Такая стратегия поведения федеральных властей отразилась и на количественных показателях взаимоотношений федерального центра с регионами. Начиная с 1998 г. федеральные бюджетные ссуды в целом нельзя рассматривать как канал предоставления финансовой помощи – по итогам как 1998, так и 1999 года складывается отрицательное сальдо по этому виду операций, т.е. в течение года сумма погашенных ссуд превышает объем выданных ссуд. В 1996 и 1997 гг. доля непогашенных федеральных бюджетных ссуд в общем объеме средств федерального бюджета, переданных бюджетам субъектов Федерации, составляла 10 и 25 % соответственно. В 1999 г. Министерство финансов прекратило практику выдачи трансфертов из ФФПР в счет зачета федеральной доли налога на добавленную стоимость. Ранее суммы, передаваемые подобным путем, составляли до 17 % всей федеральной финансовой помощи (включая непогашенные бюджетные ссуды), что создавало благоприятные возможности для торга между федеральными и региональными властями по поводу сумм НДС, зачитываемых в счет трансферта⁶⁰.

Однако перечисленные позитивные изменения в области межбюджетных отношений в России не привели к решению всех накопившихся в этой области проблем. Методика распределения федеральных трансфертов, основные процедуры и условия предоставления федеральной финансовой помощи регионам нуждались в значительном совершенствовании. Так, была очевидна необходимость более полного учета показателей налогового потенциала и расходных потребностей регионов, распределения ФФПР с учетом стимулирования усилий региональных властей по сбору налогов и реструктурированию бюджетных расходов, дальнейшей формализации процесса распределения федеральной финансовой помощи и устранения субъективизма при определении как исходных данных, так и итоговых сумм финансовой помощи.

В 1999 г. была продолжена работа по совершенствованию отношений между федеральным и региональными бюджетами в рамках трехсторонней рабочей группы. В частности, к моменту рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете на 2000 г. в рабочей группе были обсуждены и одобрены

⁶⁰ См. : Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

методики расчета фискального потенциала субъектов Федерации, расходных потребностей региональных бюджетов, а также были внесены изменения в методику распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов⁶¹.

Новая методика оценки расходных потребностей бюджетов субъектов Федерации в отличие от предыдущих лет была построена на основе дифференциации среднероссийских прогнозных показателей с учетом факторов, характеризующих интенсивность потребности в том или ином виде бюджетных расходов. Расчет нормативных бюджетных потребностей осуществлялся по следующим группам расходных статей: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление, транспорт и связь, культура и искусство, социальная политика, правоохранительная деятельность.

Коэффициенты межрегиональной дифференциации среднероссийских расходов (рассчитываемых в виде доли ВВП) характеризовали объективные факторы удорожания стоимости государственных услуг, такие как уровень заработной платы и цен на товары и услуги в регионе, климатические условия, транспортная доступность. При этом указанные коэффициенты рассчитывались на основе общедоступных статистических данных, расчет которых не входит в компетенцию Министерства финансов (и, следовательно, не может быть "согласован" с региональными властями) – доля населения, получающего «северные» надбавки к заработной плате, прожиточный минимум, наличие прямого выхода на авто- и железнодорожную сеть, доля населения, проживающего в местностях с ограниченным сроком завоза товаров и т.д.

Главным положительным результатом принятия методики оценки нормативных расходов является то, что она в итоге была одобрена трехсторонней рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, а индексы бюджетных расходов, с учетом которых было осуществлено распределение ФФПР, закрепленное в законе о федеральном бюджете на 2000 г., были получены именно на ее основе. Впервые за время существования бюджетной системы независимого российского государства была реализована попытка формализации процесса определения нормативных расходов региональных бюджетов. При этом намного повысилась прозрачность процесса расчета региональных бюджетных нормативов, региональные власти лиши-

⁶¹ См.: Российская экономика в 1999 году: тенденции и перспективы / Ин-т экономики переходного периода. М., 2000

лись возможности оказывать влияние на величину нормативных расходов путем индивидуальных согласований финансовых показателей, как это было ранее, а федеральный центр получил возможность определять приоритеты в области расходной политики субъектов Федерации, задействовав, таким образом, еще один инструмент проведения региональной бюджетной политики на федеральном уровне.

Помимо методики оценки расходных потребностей регионов при подготовке законопроекта о федеральном бюджете на 2000 г. была разработана и внедрена новая методика расчета налогового потенциала субъектов Федерации. Необходимость разработки объективной методики оценки налогового потенциала была обозначена еще в Концепции реформирования межбюджетных отношений, однако при расчете трансфертов на 1999 г. не существовало одобренного механизма расчета налоговых ресурсов регионов, и распределение ФФПР происходило на основании скорректированных отчетных данных базового года⁶².

Новая методика оценки налогового потенциала территорий, использовавшаяся при распределении Фонда финансовой поддержки регионов на 2000 г., основывается на показателе средней налоговой нагрузки на валовую добавленную стоимость, произведенную в основных отраслях экономики в базовом периоде. Другими словами, среднероссийский показатель налоговой нагрузки, рассчитываемый как отношение фактических налоговых обязательств отрасли к валовой добавленной стоимости этой отрасли, произведенной в базовом периоде, применяется при определении налогового потенциала региона, исходя из предполагаемого объема валовой добавленной стоимости данной отрасли в этом регионе в планируемом периоде. Расчет производится по следующим отраслям: промышленность, строительство, сельское хозяйство, рыночные услуги.

При разработке проекта закона о федеральном бюджете на 2000 г. были внесены значительные изменения и в саму методику распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов.

Как уже упоминалось выше, одной из проблем, стоящих перед системой федеральной финансовой помощи субъектам Федерации, являлось существование многочисленных каналов предоставления такой помощи. В част-

⁶² См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

ности, целевым образом в регионы выделялись суммы в рамках федеральной поддержки северного завоза, которые рассчитывались и перечислялись Правительством РФ в течение финансового года без утвержденной методики. Между тем проблема осуществления северного завоза – это проблема необеспеченных повышенных расходных потребностей бюджетов соответствующих регионов⁶³, и вынесение финансовой помощи на эти цели за рамки ФФПР представляется нецелесообразным.

При подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 г. была сделана попытка включить средства на финансирование северного завоза в состав трансфертов ФФПР (объем средств на эти цели предлагалось определять пропорционально фактически перечисленным суммам в предыдущем году), однако это положение в итоге не было одобрено Государственной Думой. Методика распределения средств ФФПР на 2000 г. была построена таким образом, что индекс бюджетных расходов (расходные потребности) учитывает фактор «северности» и «удаленности» региона, что позволяет увеличить трансферт субъектам Федерации, нуждающимся в финансовой поддержке северного завоза. Таким образом, в состав трансферта в 2000 г. отдельной строкой входит сумма на поддержку северного завоза и жизнеобеспечения районов Крайнего Севера⁶⁴.

Кроме того, с согласия членов трехсторонней рабочей группы методикой распределения средств ФФПР было предусмотрено, что трансферты всем регионам сокращаются на 2 %, а высвободившаяся величина (353,7 млн руб.) направляется на финансовую помощь в виде субвенции Республике Дагестан. Размер трансферта Чеченской республике, которая по объективным причинам не могла приниматься в расчет при распределении ФФПР по общей методике, определялся прямым счетом на основе финансовой помощи предыдущих лет. Данные факторы - наглядное отражение стремления органов го-

⁶³ Нерациональность отдельного финансирования северного завоза можно пояснить на следующем примере: наверняка никому не покажется целесообразным оказывать федеральную финансовую поддержку таким северным регионам с ограниченными сроками завоза, как Ханты-Мансийский или Ямало-Ненецкий автономный округа.

⁶⁴ Строго говоря, отдельной строкой эта часть трансферта была выделена скорее по инерции и вследствие представления о том, что финансирование северного завоза необходимо осуществлять с учетом сезонности такого рода завоза, а не согласно общему порядку перечисления трансферта из ФФПР. По нашему мнению, проблема сезонного распределения федеральной поддержки северного завоза является одной из задач управления бюджетом на региональном уровне, хотя закон о федеральном бюджете на 2000 г. и предусматривает, что не менее 70 % средств на северный завоз должны быть перечислены до 1 июля, а полностью указанные средства должны быть перечислены к 1 ноября 2000 г.

сударственной власти к упорядочению процесса распределения федеральных финансовых ресурсов и максимальной прозрачности этого процесса.

Результатом введения новой методики распределения средств ФФПР стало сокращение числа субъектов Федерации, имеющих право на трансферт. Если закон о федеральном бюджете на 1999 г. предусматривал, что в указанном году средства из Фонда финансовой поддержки регионов не выделяются 13 регионам, то в бюджете на 2000 г. количество подобных субъектов Федерации возросло до 18⁶⁵.

Таким образом, необходимо отметить, что в 1998 - 1999 гг. был сделан большой шаг вперед в процессе совершенствования межбюджетных отношений. Кроме перечисленных выше достоинств методики распределения средств ФФПР с экономической точки зрения следует отметить, что Правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов. В течение последнего времени механизм согласования решений по поводу распределения финансовой помощи в трехсторонней рабочей группе оправдывает себя: после одобрения предложений Правительства в рабочей группе утверждение законопроекта о федеральном бюджете в Федеральном Собрании проходит с меньшими усилиями (а также с меньшим количеством изменений), чем это было ранее.

Кроме того, прогресс в деле реформирования межбюджетных отношений проявляется в постепенном переходе от согласований индивидуальных показателей при расчете трансфертов к согласованию методик их расчета с участниками трехсторонней рабочей группы и представителями региональных финансовых органов. В результате значительно снизилась вероятность получения некоторыми регионами высоких объемов финансовой помощи только за счет убеждения Министерства финансов в необходимости дополнительного финансирования.

Нельзя не отметить постепенный переход к расчету исходных данных для распределения ФФПР на основе социально-экономических и финансовых показателей (валовой региональный продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам и т.д.), ответственность за расчет которых несут соответствующие министерст-

⁶⁵ См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

ва и ведомства. Из компетенции Министерства финансов, таким образом, постепенно выходят функции подготовки исходных данных, что является дополнительным фактором, противодействующим влиянию регионов на индивидуальные показатели.

Следует обратить внимание, что закон о федеральном бюджете на 2000 г. значительно ужесточил финансовые взаимоотношения федерального центра и регионов. Так, закон предписывал Правительству РФ перевести в 2000 г. на казначейскую систему исполнения бюджетов такие субъекты Федерации, как Республики Алтай, Дагестан и Тыва, Кемеровская область, Коми-Пермяцкий и Эвенкийский автономные округа, а также регионы, систематически не обеспечивающие своевременную выплату заработной платы работникам бюджетных организаций. По мере технической готовности Министерства финансов, говорится в документе, необходимо осуществлять перевод на казначейскую систему кассовое исполнение бюджетов прочих регионов⁶⁶.

Закон также предписывал Правительству РФ в двухмесячный срок привести все соглашения с регионами относительно межбюджетных отношений в соответствии с едиными нормативами распределения налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами, определенными данным законом⁶⁷. Речь шла прежде всего о тех двухсторонних соглашениях, заключенных с некоторыми субъектами Федерации в начале 90-х гг., которые устанавливают особые по сравнению с другими регионами условия поступлений федеральных налогов в региональные бюджеты. Кроме того, устанавливалось, что трансферты из ФФПР выделяются только регионам, которые обеспечивают исполнение бюджетного и налогового законодательства России на своей территории без каких-либо исключений и особых условий, а Правительство РФ и Счетная палата имеют право проводить ревизии и проверки бюджетов субъектов РФ, получающих финансовую помощь из ФФПР.

Среди прочих положений закона о федеральном бюджете 2000 г. следует отметить ужесточение порядка осуществления взаимных расчетов между федеральным и региональными бюджетами, а также порядка возврата бюджетных ссуд⁶⁸. Начиная с 2000 г., зачет встречных требований между фе-

⁶⁶ См.: Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

⁶⁷ См.: ст. 47 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год" // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2000 г., № 1. Ст. 10.

⁶⁸ См.: ст. 72-73 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год" // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2000 г., № 1. Ст. 10.

деральным и региональным бюджетами может осуществляться через территориальные органы федерального казначейства. В случае нарушения сроков возврата или нецелевого использования предоставляемых субъектам Федерации средств федерального бюджета на возвратной и безвозвратной основе Правительство РФ имеет право приостанавливать перечисление любой финансовой помощи регионам, а также взыскивать указанные средства за счет средств, передаваемых регионам в рамках финансовой помощи и взаимных расчетов.

Важным положением закона является отказ от финансирования из федерального бюджета законодательных и нормативных актов, не обеспеченных источниками финансирования, а также рекомендация региональным и местным органам власти применять аналогичный принцип при формировании собственных бюджетов⁶⁹.

Процесс реформирования межбюджетных отношений и региональных финансов, начатый в течение 1998 - 1999 гг., продолжался и в 2000 г.⁷⁰. Более того, постепенная реформа в области бюджетного федерализма, проводимая с 1998 г., когда была одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 - 2001 гг., получила дополнительный импульс в виде разработки программы мер Правительства на среднесрочную перспективу, а также начала реализации налоговой и административной реформ. Начиная с 1 января 2000 г. вступил в действие Бюджетный кодекс РФ, содержащий среди прочего ряд ограничений и требований, предъявляемых к бюджетам и бюджетной политике субъектов Федерации. Впервые после начала реформ в сфере отношений между бюджетами различного уровня преобразования 2000 г. вышли за рамки реформирования преимущественно механизма распределения федеральной финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Основные меры, принятые в области совершенствования правовой базы межбюджетных отношений и региональных финансов в 2000 г. (большая часть из которых начала действовать с 1 января 2001 г.), можно разбить на несколько блоков:

⁶⁹ См.: ст. 129 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год"// Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2000 г., № 1. Ст. 10.

⁷⁰ Подробнее о процессе реформирования межбюджетных отношений и региональных финансов в 2000 г. и прогнозируемых последствий принятых решений см.: Российская экономика в 2000 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2000.

1. Изменение налогового законодательства и пропорций распределения налоговых поступлений между бюджетами различного уровня. Среди важнейших мер, принятых в 2000 г. в области налоговой политики и распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, следует отметить прежде всего принятие решений о переходе на полное зачисление налога на добавленную стоимость в доходы федерального бюджета и передаче 99 % поступлений налога на доходы физических лиц в бюджеты субъектов Федерации (вместе с введением плоской ставки данного налога в размере 13 %), отмену налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и его замену муниципальным налогом на прибыль предприятий и организаций со ставкой до 5 %, переход к уплате 50 % акцизов на алкогольную продукцию на стадии ее оптовой реализации, принятие в начале 2001 г. решения Конституционного Суда о признании неконституционными некоторых положений законодательства о налоге с продаж.

2. Изменение бюджетного законодательства и норм, регламентирующих федеральную финансовую поддержку регионов. Закон о федеральном бюджете на 2001 г., одобренный в конце 2000 г., предусматривает создание дополнительного вида федеральной финансовой помощи региональным бюджетам – целевых трансфертов из Фонда компенсаций. Указанный фонд был создан в федеральном бюджете за счет средств, полученных от централизации поступлений налога на добавленную стоимость, а суммы финансовой помощи из данного фонда распределяются между всеми субъектами Федерации и направляются целевым образом на финансирование расходов и на финансирование реализации федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». При подготовке закона о федеральном бюджете на 2001 г. продолжилось совершенствование методики оценки налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Федерации, используемых при расчете сумм трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов.

3. Прочие решения, затрагивающие отношения федерального бюджета и субъектов Федерации. Помимо изменений в области налогового и бюджетного законодательства в 2000 г. был принят ряд решений в других областях, которые могут оказать существенное влияние на состояние дел в бюджетной сфере. Среди таких решений следует прежде всего отметить принятие поправок в законодательство, позволяющих федеральному центру от-

странять от должности руководителей органов исполнительной власти субъектов Федерации, допустивших нарушения федерального законодательства на своей территории, а также ужесточение политики в отношении особого бюджетного статуса таких субъектов Федерации, как республики Башкортостан и Татарстан⁷¹.

Этих мер для повышения эффективности межбюджетных отношений оказалось недостаточно, и в 2003 - 2006 гг. реформа межбюджетных отношений была продолжена.

С 1 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (далее - Федеральный закон № 120), за исключением некоторых норм, поименованных в ст. 2 данного Федерального закона, вступление в силу которых было отложено до 1 января 2006 г.

Федеральный закон № 120 вносит значительные изменения в бюджетное законодательство РФ, касающиеся не только межбюджетных отношений, но и других положений бюджетного законодательства, в том числе структуры бюджетной системы РФ, принципов бюджетной системы РФ и других основополагающих категорий бюджетного права.

Причиной внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации стало реальное изменение системы межбюджетных отношений в Российской Федерации, обусловленное вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который перестроил всю систему местного самоуправления в Российской Федерации.

В связи с этим в бюджетное законодательство РФ внесены существенные изменения.

Во-первых, изменилась терминология бюджетного законодательства. Исключаются следующие понятия: «минимальные государственные социальные стандарты», «минимальная бюджетная обеспеченность», «бюджетная ссуда», «взаимные расчеты», «регулирующие доходы бюджетов». Изменяются определения понятий: «дотации», «межбюджетные отношения», «бюджетные обязательства». Вводятся новые понятия: «расходные обязательства», «межбюджетные трансферты», «бюджетные полномочия органов госу-

⁷¹ См. : Трунин И. История развития межбюджетных отношений в России.

дарственной власти», «смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием», «кассовое обслуживание исполнения бюджета», «временная финансовая администрация». В частности, новое понятие «межбюджетные трансферты» определяется как средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ.

Во-вторых, устанавливается иная структура бюджетной системы РФ. Если раньше бюджетная система РФ имела только трехуровневую структуру, то в соответствии с произошедшими изменениями бюджетная система РФ хотя и остается трехуровневой, но последний уровень - местные бюджеты - подразделяется на два вида.

Таким образом, бюджетная система РФ в соответствии с Федеральным законом № 120 имеет следующую структуру:

1. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

2. Бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

3. Местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- бюджеты городских и сельских поселений.

Полностью изменены статьи, устанавливающие бюджетные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.

Однако в большинстве своем полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления изменяются в части терминологии. Так, вместо полномочия по предоставлению финансовой помощи предусмотрено полномочие по предоставлению межбюджетных трансфертов, одним из видов которых является финансовая помощь. Таким образом, можно констатировать факт, что Федеральный закон № 120 в большинстве своем не предоставляет иные полномочия органам государственной власти и местного самоуправления, а уточняет в соответствии с изменившейся терминологией и межбюджетными отношениями формулировки бюджетных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Уточнение, дополнение, более полная трактовка законов являются весьма полезными, по-

скольку позволяют устранить недостатки законодательства, выявленные в практической работе.

Вместе с тем следует отметить, что Федеральный закон № 120 устанавливает и некоторые новые бюджетные полномочия. К таким бюджетным полномочиям органов государственной власти и местного самоуправления относятся:

- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений (для федеральных органов государственной власти);

- установление оснований и порядка временного осуществления федеральными органами государственной власти (органами государственной власти субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления) (для федеральных органов государственной власти);

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (для федеральных органов государственной власти);

- детализация объектов бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету соответствующего субъекта РФ (для органов государственной власти субъектов РФ);

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления (для органов государственной власти субъектов РФ);

- в случае и порядке, предусмотренных БК РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений (для органов государственной власти субъектов РФ);

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования (для органов местного самоуправления);

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов (для органов местного самоуправления);

- детализация объектов бюджетной классификации РФ в части, относящейся к соответствующему местному бюджету (для органов местного самоуправления);

- в случае и порядке, предусмотренных БК РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений (для органов местного самоуправления).

Кроме того, новеллой бюджетного законодательства является предоставление городам федерального значения дополнительных бюджетных полномочий в отношении внутригородских муниципальных образований. Это такие полномочия, как определение законами указанных субъектов РФ источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; установление нормативов отчислений в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований; определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Установление таких полномочий для городов федерального значения обусловлено особенностями Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются одновременно и городами, и субъектами РФ, и призвано сохранить единство городского хозяйства в городах федерального значения.

Федеральный закон № 120 излагает в новой редакции следующие принципы бюджетной системы РФ:

- единства бюджетной системы РФ;
- разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней;
- самостоятельности бюджетов.

Принцип единства бюджетной системы РФ теперь следует трактовать как единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ; единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений.

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней означает закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Принцип самостоятельности бюджетов теперь означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы РФ;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней

бюджетной системы РФ или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

- недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;

- недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

- недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов⁷².

Анализ новых определений принципов бюджетной системы РФ показал, что федеральный законодатель устраняет имевшие место недоработки, ранее существовавшие в действовавших положениях БК РФ, хотя и не меняет сущностное значение перечисленных принципов. Это не только уточняет федеральное законодательство, но и позволяет ввести на практике более эффективную систему построения взаимоотношений между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ, что в условиях проводимых реформ является существенным компонентом укрепления взаимодействия и взаимосвязи вертикали власти (центр - регионы).

Кроме того, ФЗ № 120 вводит новый принцип, который уже давно известен в науке бюджетного права, но так и не получил своего законодательного закрепления: принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, который означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления меж-

⁷² См.: Шемякина О.Б. Новое в бюджетном законодательстве // Финансовое право. 2005. № 5.

бюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ.

В ранее действовавшем законодательстве существовало понятие «безвозмездные перечисления», за счет которых в том числе образовывались доходы бюджетов. Федеральный закон № 120 наметил новые направления в использовании понятия «безвозмездные перечисления», которые заменены на понятие «безвозмездные и безвозвратные перечисления», и ввел следующую классификацию безвозмездных и безвозвратных перечислений:

- финансовая помощь из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;
- субвенции из Федерального фонда компенсаций и (или) из региональных фондов компенсаций;
- субвенции из местных бюджетов бюджетам других уровней;
- иные безвозмездные и безвозвратные перечисления между бюджетами бюджетной системы РФ;
- безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов государственных и (или) территориальных государственных внебюджетных фондов;
- безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Необходимо отметить, что в ранее действовавшем законодательстве к безвозмездным перечислениям не относились ни финансовая помощь, ни субвенции. Под безвозмездными перечислениями понимались только перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств.

Помимо этого финансовая помощь выведена из неналоговых доходов.

Федеральный закон № 120 также изменил состав собственных доходов бюджетов; к собственным доходам бюджетов теперь относятся:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ;
- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.

Существенно претерпел изменения порядок формирования расходов бюджетов. Согласно ст. 65 БК РФ в новой редакции формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется не на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, а в соответствии с расходными обязательствами. В свою очередь, под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности РФ, субъекта РФ, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (ст. 6). Введение нового термина «расходные обязательства» в бюджетном законодательстве уже оказало существенное влияние на другие законодательные акты, действующие в Российской Федерации. Так, Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заменяет в отраслевых законах нормы, предусматривающие, что финансирование осуществляется из федерального (субъектов РФ, местных) бюджета, нормами о разграничении расходных обязательств. На основании таких норм органы власти каждого уровня вправе осуществлять финансирование только тех областей, в отношении которых для них установлено расходное обязательство.

Также установлена обязанность органов государственной власти вести реестры расходных обязательств (ст. 87). При этом под реестрами расходных обязательств понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Исключается перечень расходов, финансируемых исключительно из бюджета конкретного уровня бюджетной системы РФ.

Одними из значимых изменений, которые иллюстрируют общие центростремительные тенденции в государстве, стали изменения основ исполнения бюджетов. Согласно Федеральному закону № 120 кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством, полномочия которого по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ по соглашению при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества. Таким образом, органы власти на региональном и местном уровнях фактически утрачивают право исполнять свои бюджеты.

На наш взгляд, это ограничение правомочий субъектов в бюджетной сфере спорно, т.к. в сущности оно нарушает принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ) и подрывает принципы федеративного устройства Российской Федерации в части бюджетной сферы. В то же время курс на укрепление вертикали власти ведет к подобного рода ограничениям, но из двух зол надо выбирать меньшее: на данном этапе развития Российской Федерации укрепление централизма неизбежно. Важно, чтобы практические работники, занимающиеся бюджетными вопросами, понимали эту объективную тенденцию.

Наиболее существенные изменения были внесены в гл. 16 БК РФ «Межбюджетные отношения», которая в ранее действовавшей редакции устанавливала принципы и другие основы межбюджетных отношений, являлась базой для предоставления бюджетам других уровней финансовой помощи в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности; субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов; бюджетных кредитов; бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов. С 1 января 2005 г. из БК РФ исключается глава под названием «Межбюджетные отношения».

В новой редакции гл. 16 БК РФ называется «Межбюджетные трансферты». Данная глава устанавливает виды межбюджетных трансфертов, которые предоставляются из федерального бюджета, виды межбюджетных трансфертов, предоставляемые из бюджетов субъектов РФ, а также из местных бюджетов. Если раньше основой межбюджетных отношений являлась финансовая помощь, предоставляемая из одного бюджета в другой, то в соответствии с произошедшими изменениями финансовая помощь понимается как один из видов межбюджетных трансфертов наравне с субвенциями из фондов компенсаций, иными безвозмездными и безвозвратными перечислениями, бюджетными кредитами.

Основой межбюджетных отношений с 1 января 2005 г. стали фонды финансовой поддержки, фонды компенсаций, фонды развития. Фонды финансовой поддержки образуются в соответствующем бюджете в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, а также в целях выравнивания, исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения. Фонды компенсаций образуются в соответствующих бюджетах в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, а также в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Фонд муниципального развития субъекта РФ может быть образован в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения.

Кроме того, в качестве межбюджетных трансфертов предоставляются бюджетные кредиты. Бюджетные кредиты предоставляются из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, а из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам. Обязательное условие для предоставления бюджетных кредитов - отсутствие просроченной задолженности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления перед соответствующим бюджетом. БК РФ устанавливает предельный срок предоставления бюджетных кредитов - до одного года.

Как видно, средства, аккумулируемые в вышеперечисленных фондах, бюджетные кредиты - это межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета вышестоящего уровня бюджету нижестоящего уровня. Вместе с тем новые изменения БК РФ предусматривают возможность передачи средств из бюджета нижестоящего уровня, а именно - из бюджетов поселений, муниципальных районов, городских округов в бюджет вышестоящего уровня, а именно - в бюджет субъекта РФ. Согласно ст. 142.2 БК РФ законом субъекта РФ может быть предусмотрено перечисление в бюджет субъекта РФ субвенций из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ. Обязанность перечисления средств из бюджета нижестоящего уровня в бюджет вышестоящего уровня устанавливается решением субъекта РФ, и обусловлено это асимметричностью муниципальных образований, неравномерным распределением доходных источников между муниципальными образованиями.

Несмотря на то что Федеральный закон № 120 сделал большой шаг вперед в плане дальнейшего развития и совершенствования бюджетного законодательства, он содержит существенные недоработки. Не нашли своего отражения такие значимые для правоприменения вопросы, как совершенствование институтов бюджетного контроля и бюджетной ответственности, которые позволяют обеспечить соблюдение норм бюджетного законодательства. В частности, БК РФ должен содержать конкретные санкции (штрафы, пени) за нарушение бюджетного законодательства, а не отсылочные нормы к Кодексу об административных правонарушениях РФ; необходимо предусмотреть санкции за все правонарушения, перечисленные в ст. 283 БК РФ. Эти и другие вопросы не урегулированы в Федеральном законе № 120, что, безусловно, является его недостатком.

В целом можно сказать, что изменения бюджетного законодательства, которые внес Федеральный закон № 120, закономерны и стали следствием административной реформы и реформы местного самоуправления, которые проводятся в последнее время в Российской Федерации.

Глава 2

БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРИНЦИПЫ И НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ

2.1. Международные рекомендации по эффективному и ответственному управлению общественными финансами

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста.

Понятие эффективного и ответственного управления общественными финансами носит широкий комплексный характер и не сводится к отдельным компонентам.

Можно выделить следующие три ключевых аспекта, определяющих эффективное и ответственное управление общественными финансами:

а) **прозрачность бюджетно-налоговой сферы**, которая предполагает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределении между ними ответственности, характере воздействия правительства на функционирование экономики, задачах бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателях;

б) **«здоровье» системы общественных финансов**, что предполагает ее стабильность и устойчивость как в среднесрочном аспекте, так и в более отдаленной перспективе, эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля.

в) **эффективность и результативность бюджетной политики**, что означает эффективность распределения ресурсов (с учетом как собственно экономической эффективности, так и политических приоритетов правитель-

ства), эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, механизмы, обеспечивающие ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств⁷³.

Эффективное и ответственное управление общественными финансами также должно быть ориентировано на принятие обоснованных решений и их успешную реализацию на трех уровнях:

1) бюджетно-налоговое планирование на макроуровне:

общий объем собираемых налогов и запланированных расходов, объем профицита, дефицита и т. д., а также нетто-заимствований или резервирования;

2) определение приоритетов в области налогообложения и развития государственного сектора (конкретные налоги, расходы, политические цели);

3) подробная разработка бюджета и его исполнение – планирование и принятие бюджета, исполнение, контроль, подотчетность, мониторинг, отчетность и аудит бюджетов, управление активами и обязательствами, заимствования и налогообложение.

В последние 15 - 20 лет подходы ко всем этим вопросам стали предметом особого внимания, как на национальном, так и на международном уровне. Масштабные реформы методов управления бюджетным процессом были предприняты во многих странах, включая развитые страны и страны с развивающейся или переходной экономикой.

Необходимость эффективного и ответственного управления общественными финансами стала общепризнанной, поскольку:

- общественные финансы представляют собой ключевой элемент любой национальной экономики (и благосостояния населения);
- стабильность и устойчивость в бюджетно-налоговой сфере необходимы для эффективного экономического развития как на национальном, так и на глобальном уровне;
- неэффективное управление общественными финансами тормозит развитие страны и создает проблемы для других стран, развитие которых становится взаимозависимым в условиях глобальной экономики;
- прозрачность в отношении происходящих в каждой стране процессов управления общественными финансами является необходимым компонентом взаимного доверия и безопасности.

⁷³ http://www1.minfin.ru/budref/pfggopf_rus.pdf

Глобализация экономики создает новые риски для стабильного управления общественными финансами на национальном уровне, в частности, за счет воздействия на общественные финансы со стороны:

- неопределенности и резких изменений цен на сырьевые товары, такие как нефть;
- климатических изменений и стихийных бедствий, включая новые угрозы для здоровья населения, таких, например, как риск эпидемии птичьего гриппа;
- базовых демографических тенденций (старение населения и т. д., что ведет к более высоким требованиям в отношении пенсионного обеспечения, социальной поддержки и здравоохранения);
- растущей взаимозависимости систем налогообложения;
- возрастающего значения в глобальном масштабе ряда стран с формирующейся рыночной экономикой, где система общественных финансов находится на начальном этапе реформирования.

Важность управления возрастающими рисками для общественных финансов и обеспечения эффективного развития была признана в апреле 2006 г. Международным валютно-финансовым комитетом Совета управляющих МВФ, которым, в частности, отмечается: «Мероприятия по укреплению среднесрочной финансовой стабильности продолжают оставаться важнейшими с точки зрения поддержания роста и стабильности и повышения устойчивости к будущим потрясениям. Следует шире использовать экономический рост для сокращения бюджетного дефицита и провести реформы для обеспечения устойчивости систем пенсионного обеспечения и здравоохранения...».

Министерство финансов Российской Федерации в рамках председательства Российской Федерации в «Группе восьми» выступило с инициативой повысить роль предпринимаемых на международном уровне усилий по содействию эффективному и ответственному управлению общественными (государственными и муниципальными) финансами⁷⁴.

В связи с этим на обсуждение был вынесен и в основном одобрен следующий **базовый перечень принципов (компонентов)** эффективного и ответственного управления общественными финансами:

- 1) финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;

⁷⁴ http://www1.minfin.ru/budref/pfggopf_rus.pdf

- 2) стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- 3) эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- 4) консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- 5) среднесрочное финансовое планирование;
- 6) бюджетирование, ориентированное на результаты;
- 7) эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

Для обеспечения **стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов**, в том числе и прежде всего необходимо:

- прогнозирование основных бюджетных параметров на средне - (до трех лет) и долгосрочную (свыше трех лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики;
- реалистичность и осторожность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;
- наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) реалистичности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости налоговой и долговой нагрузки;
- систематический анализ и управление рисками в бюджетно-налоговой сфере, в том числе оценка средне- и долгосрочных последствий принятия новых расходных обязательств или тенденций, приводящих к дополнительным расходам, с учетом стабильности и предсказуемости бюджетных доходов (в том числе с выделением доходов, зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры);

- создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта сырьевых товаров, в форме стабилизационных фондов и фондов будущих поколений.

Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений, в том числе и прежде всего должна предусматривать:

- законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами власти;

- сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между уровнями бюджетной системы расходных обязательств и доходов;

- возможность и заинтересованность для субнациональных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ (бюджетно-налоговую автономию);

- объективную, формализованную и прозрачную систему бюджетного выравнивания;

- наличие стимулов для повышения эффективности управления субнациональными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований.

Консолидация бюджета и бюджетного процесса, в том числе и прежде всего предполагает, что на каждом уровне управления общественными финансами:

- четко и однозначно определены ответственность и полномочия органа исполнительной власти, осуществляющего выработку и реализацию бюджетной политики, в том числе организацию составления и исполнения бюджета;

- все доходы и расходы отражаются в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходов;

- в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных фондов и фондов будущих поколений);

- планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ведомствами, отве-

чающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур;

- функционирует эффективная система проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств.

Среднесрочное финансовое планирование, в том числе и прежде всего предусматривает:

- составление и утверждение годового бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу;

- наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок;

- наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных трансфертов населению;

- наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках установленных бюджетных ограничений;

- установление для ведомств «потолков» (лимитов) расходов на среднесрочный период.

Для внедрения **бюджетирования, ориентированного на результаты**, в том числе и прежде всего необходимо:

- установление для каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики;

- наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств (бюджетных ассигнований);

- обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений;

- использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований;

- наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном периоде (аудита эффективности бюджетных расходов).

Организация **эффективного финансового контроля отчетности и мониторинга**, в том числе и прежде всего предполагает:

- ежегодное проведение независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти;
- наличие и применение соответствующей системы финансовой информации в целях контроля и управления финансами;
- наличие и соблюдение нормативно установленных процедур проверки соблюдения и ответственности за нарушения бюджетного законодательства;
- наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении бюджетных закупок;
- регулярное проведение анализа и оценки качества финансового менеджмента с поддержкой мер по его повышению;
- развитие и применение системы внутреннего финансового аудита (контроля)⁷⁵.

В последние годы масштабная и впечатляющая работа практически по всем этим направлениям была проделана международными организациями, заинтересованными в ответственном и эффективном управлении общественными финансами (или по их заказу) – Международным валютным фондом, Всемирным банком и ОЭСР, а также на региональном уровне, например, Азиатским банком развития (АзБР). Европейский союз (ЕС) ввел ряд конкретных правил в отношении бюджетно-налоговой ответственности в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте и введения евро в качестве единой валюты для некоторых своих членов. Принятые им правила («*acquis communautaire*») в области финансового контроля также имеют обязательное действие для членов ЕС. В Содружестве наций достигнуто соглашение о правилах проведения реформы в области управления общественными финансами. Страны-доноры разработали руководства для применения их на национальном уровне и предназначения для использования при оказании технического содействия или предоставления бюджетной поддержки странам с переходной или развивающейся экономикой. Правительства некоторых стран или их министерства финансов также разработали принципы для собственного использования. В Лимской декларации установлены международно-признанные

⁷⁵ http://www1.minfin.ru/budref/pfggopf_rus.pdf

принципы аудита. Кроме того, в рамках мониторинга и пересмотра кредитных рейтингов частные рейтинговые агентства внимательно следят за действиями отдельных стран в сфере управления общественными финансами.

Не претендуя на исчерпывающее описание всех источников информации в этой сфере, их можно сгруппировать следующим образом.

А. Обязательные для исполнения нормативные требования

- Процедура Европейского союза в отношении чрезмерного дефицита, включая нормы, утвержденные ст. 9 и 104 Договора Европейского союза и уточненные Положением Совета ЕС № 1055/2005 от 27 июня 2005 г., вносящая поправки в «Пакт о стабильности и экономическом росте» от 1997 г. Эти нормы, в первую очередь, затрагивают некоторые параметры, имеющие отношение к финансовой ответственности и принятые в качестве обязательных странами - членами ЕС; при этом они имеют особое значение для стран, входящих в зону евро.

- Правила финансового контроля ЕС в отношении присоединившихся стран являются еще одним примером обязательных норм, затрагивающих не только использование бюджетных средств ЕС, но и национальные бюджеты, поскольку условием вступления в ЕС было распространение действия единых правил в отношении обоих уровней.

Такого рода взаимные формальные обязательства в отношении финансовой ответственности и надлежащего управления общественными финансами были необходимы в конкретных условиях ЕС, однако они являются исключением в современной международной практике и далее не рассматриваются.

Б. Официально принятые Кодексы лучшей (надлежащей) практики

- Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (пересмотренный 28 февраля 2001 г.) является одним из принятых на международном уровне стандартов и кодексов, мониторинг которых осуществляет Форум по финансовой стабильности. Благодаря этому он пользуется широкой международной поддержкой.

- Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР (обновлена в 2001 г.) была формально одобрена странами – членами ОЭСР и является общедоступным документом о надлежащей практике по обеспечению прозрачности бюджета.

- Лимская декларация о руководящих принципах аудита, принятая членами Международной организации высших органов финансового аудита (1977 г.), содержит изложение согласованных принципов в отношении проведения независимого аудита общественных финансов, а также соответствующих методов работы.

- Руководящие принципы осуществления реформы управления общественными финансами Содружества наций (2005 г.) предлагают некоторые принципы, которые должны учитываться при реформировании системы управления общественными финансами, а также содержат предложения по осуществлению этих реформ.

В. Рекомендации по надлежащей практике ответственного и эффективного управления общественными финансами

- Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (апрель 1999 г.) содержит принципы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, а также большое количество ссылок на иные источники, посвященные двум другим аспектам эффективного управления общественными финансами. МВФ также подготовил целый ряд документов, касающихся эффективной и ответственной бюджетно-налоговой политики (включая вопросы, возникающие в связи с «бюджетно-налоговым пространством для содействия экономическому росту»), в том числе вопросы определения содержания этой политики и ее реализации на практике.

- Руководство по управлению государственными расходами Всемирного банка (1998 г.), содержащее всеобъемлющие рекомендации в отношении большинства аспектов управления общественными финансами и реализации бюджетных реформ в странах с переходной и развивающейся экономикой.

- Большая работа была также проведена МВФ и Всемирным банком по консультированию отдельных стран в ходе работы и переговоров в рамках статьи IV, проектов технического содействия Всемирного банка и в рамках текущих контактов со странами - членами этих двух международных финансовых организаций (МФО).

- Руководство ОЭСР (разработанное Р. Алленом и Д. Томмаси) содержит подробные руководящие указания, направленные на оказание содействия странам с переходной экономикой в переходе к современным методам управления общественными финансами.

- Управление государственными расходами АзБР (С. Скьяво-Кампи и Д. Томмасы, 1999 г.) является еще одним источником подробных методических рекомендаций.

- Руководство по надлежащей практике министерства Великобритании по международному развитию, а также источники других доноров содержат рекомендации, представляющие интерес для развивающихся стран, где техническое содействие и финансовая помощь играют особенно важную роль.

- Национальные Кодексы надлежащей практики, например, применяемое в Великобритании «золотое правило» в отношении осуществления заимствований только для финансирования инвестиций (в среднем с учетом цикличности экономического роста общий объем чистых заимствований не может превышать общий объем инвестиций).

Г. Инструменты мониторинга и оценки

- Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (ДССК) разработаны МВФ и Всемирным банком в рамках программы с определенными приоритетами для оценки как отдельно выбранных стран, так и различных стандартов и кодексов, соблюдение которых подлежит анализу. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ является, таким образом, лишь одним из кодексов по финансовой стабильности, который может подлежать оценке конкретным ДССК. Для оценки соблюдения Кодекса МВФ используется Вопросник МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

- В рамках совместной донорской программы партнерства «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (ГРФП) была разработана система оценки эффективности управления государственными финансами. Она включает: а) набор показателей для измерения и мониторинга результатов деятельности национальных систем управления общественными финансами, характера процессов и функционирования институтов в этой сфере; б) формат отчета, содержащий краткую оценку достижений страны на основе анализа показателей, а также описывающий уже проведенные и осуществляемые на данный момент мероприятия по реализации реформ. Показатели оценивают достоверность, комплексность и прозрачность бюджета, качество процессов, протекающих во всех фазах бюджетного цикла, а также степень вовлеченности доноров. Первые оценки уже были проведены. Система разработана для стран с развивающейся и переходной экономикой, однако она может иметь и более широкое применение.

- Система ОЭСР PUMA и система ОЭСР/ЕС SIGMA также могут быть использованы в данной области, в том числе последняя предусматривает проведение соответствующей оценки, проводимой представителями высших финансовых органов других стран-партнеров.

Д. Обмен информацией

- В 2003 г. ОЭСР и Всемирный Банк приступили к проведению исследования Бюджетной практики и процедур в более чем 60 странах, включая страны – члены ОЭСР и страны с развивающейся и переходной экономикой. В ходе этого исследования проводится комплексный анализ бюджетных процессов в рамках бюджетного цикла, широкого круга связанных с этими процессами институциональных проблем, а также межбюджетных отношений, при этом особое внимание уделяется вопросам управления по результатам.

Е. Другие источники

- Данные рейтинговых агентств о кредитных рейтингах отдельных стран.

Описанные выше источники представляют собой обширный набор хорошо обоснованных и практически ценных материалов. Однако в них отсутствуют общность подхода, необходимая консолидация и авторитетность, которые бы позволили повысить значение рассматриваемых принципов, сделать их более ясными, понятными и легкими для использования, а также придать им новое звучание.

В частности:

- Кодекс МВФ и Оптимальная практика ОЭСР акцентируют особое внимание на обеспечении прозрачности в бюджетно-налоговой сфере как фактора эффективного и ответственного управления общественными финансами. Два других аспекта (устойчивость общественных финансов и эффективность бюджетно-налоговой политики) в кодексах не раскрываются, за исключением общих вопросов аудита, рассматриваемых в Лимской декларации.

- В результате многие аспекты общепризнанной надлежащей практики управления общественными финансами не получили отражения в официально согласованных кодексах. Эти пробелы включают в себя такие имеющие важнейшее значение вопросы, как целесообразность наличия бюджетно-налоговых правил стабильного и устойчивого управления бюджетными расходами и обязательствами, а также среднесрочное (многолетнее) бюджетное планирование.

- В отношении обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере существуют расхождения в положениях Кодекса МВФ и Оптимальной практики ОЭСР. Причиной этого является попытка провести разграничение между базовыми и более продвинутыми принципами с учетом того, что многие страны все еще работают над реализацией первых, в то время как другие государства без особых проблем могут добиться соблюдения более высоких стандартов. При этом наличие единой системы, принимающей во внимание существование различий между базовым и более продвинутым уровнями надлежащей практики, могло бы помочь различным странам осуществлять более целенаправленные и последовательные шаги в этой области.

- В более широком контексте это означает, что всеобъемлющий набор принципов, относящихся ко всем трем аспектам (прозрачность в бюджетно-налоговой сфере, «здоровье» общественных финансов и эффективность бюджетно-налоговой политики), при учете различий между базовым и более продвинутым уровнями достижений может дать больше возможностей для стимулирования прогресса каждой отдельной страны и его мониторинга.

- Мониторинг обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере на базе Кодекса МВФ (с использованием Вопросника МВФ, консультаций по статье IV и ДССК) отличается от мониторинга других аспектов с использованием инструментов, предоставляемых ГРФП, и на основе обмена информацией, полученной посредством обзоров бюджетной практики и процедур, проводимых ОЭСР и Всемирным банком. Для ясного понимания сильных и слабых сторон необходима более четко акцентированная и консолидированная информация о том, что происходит в отдельно взятых странах.

- Реализация уже принятых документов по лучшей (надлежащей) практике имеет определенные трудности, особенно для стран с развивающейся и переходной экономикой, в том числе для России. Одна из проблем заключается в определении единой системы принципов, на основе которых могли бы проводиться бюджетные реформы. Остается до конца неясным, в чем заключаются эти принципы, каков накопленный опыт и уроки их реализации, какие источники заслуживают первостепенного внимания и в чем состоят тенденции их развития в меняющихся условиях.

Ясная, комплексная и заслуживающая доверия система принципов и ориентиров для их реализации позволит сконцентрировать усилия, предпринимаемые отдельными странами и организациями по повышению эффективности управления общественными финансами. Современные относительно

благоприятные экономические условия создают «окно возможностей» для формирования и консолидации важнейших принципов на уже имеющейся прочной основе, объединяя знания, опыт и ресурсы всех организаций, которые уже занимаются работой по данным направлениям. В связи с этим предлагается продолжить обсуждение этих вопросов в целях оказания содействия в разработке более совершенной кодификации принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами и тем самым обеспечить объединение и развитие существующих источников методических рекомендаций, опираясь на авторитет международного финансового сообщества.

2.2. Принципы межбюджетных отношений в Российской Федерации

Принципы бюджетной системы Российской Федерации сформулированы в ст. 28 Бюджетного кодекса РФ. Эта статья содержит закрытый список принципов бюджетной системы Российской Федерации. В этих принципах в концентрированном виде выражено содержание законодательства о бюджетной системе Российской Федерации, важнейшие основы бюджетно-правового регулирования. Следует отметить, что понятия «принципы бюджетной системы Российской Федерации» и «принципы бюджетного законодательства Российской Федерации» близки, но не совпадают.

В научной литературе принято выделять общие принципы, применимые в различных сферах общественной жизни, и частные принципы, характерные только для одной ее сферы. При этом принципы бюджетной системы являются одновременно принципами бюджетного права, с учетом преломления в нормах права содержания реально действующей бюджетной системы⁷⁶.

В соответствии со ст. 28 БК бюджетная система Российской Федерации основана на принципах:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

⁷⁶ См., например: Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003. С.48-80.

- полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- гласности;
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств⁷⁷.

Давая общую характеристику принципов, содержащихся в Бюджетном кодексе РФ и других нормативных правовых актах бюджетного законодательства, А.Д. Селюков отмечает их «декларативность, недостаточную обеспеченность реальными механизмами реализации»⁷⁸.

Общее содержание принципов, содержащихся в нормативных правовых актах, свидетельствует о том, справедливо пишет А.Д. Селюков, что не всегда учитывается фактор равенства людей, производности любой власти от сообщества людей. Механизм функционирования бюджетной системы позволяет определенным группам властимущих и тех, чьи интересы через механизм лоббирования они отражают, осуществлять распределение бюджетных потоков в пользу своих узкогрупповых целей. Поэтому говорить о целенаправленном изменении бюджетной системы, способном привести к заданным результатам, пока нет оснований. Применительно к наиболее острой проблеме бюджетной системы страны - межбюджетным отношениям - пока только ставится задача о целенаправленном их реформировании⁷⁹.

Перечисленные в ст. 28 принципы бюджетной системы Российской Федерации подробно раскрываются в последующих статьях Бюджетного кодекса РФ:

- единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 Бюджетного кодекса РФ);
- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации (ст. 30);
- самостоятельности бюджетов (ст. 31);

⁷⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (ред. от 16.10.2006) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31, ст. 3823.

⁷⁸ См.: Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003. С. 49.

⁷⁹ Там же. С. 50.

- полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 32);
- сбалансированности бюджета (ст. 33);
- эффективности и экономности использования бюджетных средств (ст. 34);
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35);
- гласности (ст. 36);
- достоверности бюджета (ст. 37);
- адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38).

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней);

недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;

недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными настоящим Кодексом.

Договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие настоящему Кодексу, являются недействительными.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Принцип гласности означает:

обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти.

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.

В научной литературе по-разному оценивается значение различных принципов бюджетной системы.

Н.И. Химичева, например, указывает на необходимость существования и особую роль в бюджетном праве принципа развития местного самоуправления наряду с принципом федерализма⁸⁰.

⁸⁰ Финансовое право: учебник / под. ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 138.

Ю.А. Крохина считает, что нужен принцип федерализма в бюджетном праве, поскольку он представляет собой преломление в бюджетной сфере государственного устройства⁸¹.

А.Д. Селюков в структуре принципов бюджетной системы выделяет несколько групп, регулирующих различные аспекты построения и функционирования бюджетной системы. В числе принципов, определяющих построение бюджетной системы, он особо выделяет принципы бюджетного федерализма и автономии местных бюджетов⁸².

В группу принципов регулирования бюджетных отношений можно включить принципы, отражающие основы организации и формирования доходов и осуществления расходов бюджетов независимо от их места в бюджетной системе. К ним можно отнести принцип полноты отражения доходов и расходов, принцип общего (совокупного) покрытия расходов, принцип эффективности и экономности, принцип гласности, принцип реальности, принцип адресности.

Отдельно от других принципов следует рассматривать принцип сбалансированности бюджетов. С учетом взаимосвязанности всех бюджетов на территории страны принцип сбалансированности в данной работе рассматривается как в узком его понимании - для каждого в отдельности бюджета, так и в его широком толковании - применительно ко всей бюджетной системе.

Основной принцип построения бюджетной системы Российской Федерации и формирования межбюджетных отношений - бюджетный федерализм. От его реализации зависит построение оптимальной модели бюджетной системы. В то же время законодатель по неизвестным причинам отказался включить в Бюджетный кодекс РФ само понятие бюджетного федерализма, хотя в предшествующих его проектах оно присутствовало. Необходимость его включения в Бюджетный кодекс РФ вытекает из того, что принцип бюджетного федерализма не может быть заменен ни отдельным каким-либо принципом из тех, что содержатся в бюджетном законодательстве, ни их совокупностью. В определенной степени отдельные стороны принципа бюджетного федерализма отражают такие принципы, как единство бюджетной системы, разграничение бюджетных доходов и расходов, самостоятельности бюджетов. Они, по сути, являются частью бюджетного федерализма, поскольку этот принцип выступает, как уже отмечалось, интегральным для них. Однако это не решает проблемы.

⁸¹ См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / под. ред. Н.И. Химичевой. М., 2001. С.39.

⁸² См.: Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003. С.49.

Правильное определение содержания этого принципа и его объективация непосредственно связаны с решением проблемы распределения властных полномочий и ответственности между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в бюджетной сфере. От того, насколько быстро государство решит этот вопрос, напрямую зависит не только состояние бюджетной системы, но и повышение заинтересованности соответствующих органов власти в увеличении экономического потенциала своих территорий. От этого, кстати, зависит эффективность всего государственного и муниципального управления в стране.

2.3 Некоторые итоги реформирования межбюджетных отношений в РФ на современном этапе: правовые аспекты

Современная правовая основа системы распределения доходов между бюджетами разных уровней в РФ была заложена с принятием Налогового кодекса в 1998 г. Схема распределения доходов, предусмотренная в кодексе, представлена в табл. 1.

Таблица 1

Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги
НДС Акцизы по некоторым видам товаров Акцизы на сырье и материалы Налог на прибыль Налог на доходы от переоценки основного капитала Налог на доходы физических лиц Взносы в государственные внебюджетные фонды Таможенные пошлины Госпошлина Налог на пользование недрами Налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы Налог на дополнительный доход от производства углеводородов Плата за пользование животным миром и биоресурсами водных систем Лесной налог Плата за воду Экологический налог Федеральные лицензионные сборы	Налог на имущество организаций Налог на недвижимость Дорожный налог Транспортный налог Налог с продаж Налог на игорный бизнес Региональные лицензионные сборы	Земельный налог Налог на имущество физических лиц Налог на рекламу Налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения Местные лицензионные сборы

Одна из основных проблем межбюджетных отношений - поиск оптимального соотношения доходов, поступающих в субнациональные бюджеты в виде налогов и в виде финансовой помощи.

Проблема эта в принципе не имеет однозначного решения. С одной стороны, в пользу увеличения доли налоговых доходов в доходной части субнациональных бюджетов говорит то обстоятельство, что в отличие от финансовой помощи, размер которой от местных властей никак не зависит, налоговые поступления в субнациональный бюджет тем больше, чем больше налоговая база соответствующей территории. Следовательно, закрепление за субнациональными бюджетами налоговых доходов имеет то преимущество перед дотациями, что стимулирует собственные налоговые усилия региональных и местных властей. Сторонники такого подхода в настоящее время предлагают ликвидировать регулирующие налоги как таковые и повысить роль собственных налоговых доходов в доходной базе субнациональных бюджетов.

С другой стороны, уровень развития налоговой базы региона в краткосрочной перспективе определяется скорее историческими, нежели политическими факторами, и в этом смысле налоговые усилия территориальных органов власти имеют пределы эффективности. При повышении доли налогов в общем объеме доходов территориальных бюджетов снижается объем доходов, предназначенных для перераспределения между территориями, и тем самым фактически консервируются сложившиеся диспропорции в уровне их развития. Говоря о тезисе «один налог – один бюджет» или о необходимости приведения расходных обязательств уровней бюджетной системы в соответствие с доходными полномочиями, надо учитывать, что в составе расходных обязательств бюджетов должны присутствовать обязательства по финансированию горизонтального выравнивания. Другими словами, в составе доходов (и налоговых полномочий) вышестоящих бюджетов должны быть средства, необходимые для оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам, направленной на ликвидацию горизонтальной несбалансированности, а в составе доходов нижестоящих бюджетов есть получаемые трансферты.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

- 1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должны быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник, и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

б) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги⁸³.

Сравнивая российский опыт с опытом других стран, большинство исследователей обращают внимание на то, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации достаточно четко определены сферы финансового обеспечения со стороны Федерации и со стороны субъектов РФ. Иначе говоря, определены расходы, осуществляемые за счет федерального бюджета и за счет бюджетов субъектов РФ.

Так, в соответствии со ст. 84 БК РФ исключительно из федерального бюджета, в частности, финансируются: 1) обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ и другие расходы на общегосударственное управление; 2) функционирование федеральной судебной системы; 3) осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах; 4) национальная оборона; 5) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу; 6) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта; 7) государственная поддержка атомной энергетики; 8) ликвидация послед-

⁸³ Собрание законодательства РФ. 20.08.2001. № 34. Ст. 3503.

ствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; 9) исследование и использование космического пространства; 10) содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности; 11) формирование федеральной собственности; 12) обслуживание и погашение государственного долга РФ; 13) пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней; 14) проведение выборов и референдумов РФ; 15) финансовая поддержка субъектов РФ; другие расходы.

Исключительно за счет бюджетов субъектов РФ финансируются следующие расходы (ст. 86 БК РФ): 1) обеспечение функционирования органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ; 2) обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ; 3) проведение выборов и референдумов субъектов РФ; 4) обеспечение реализации региональных целевых программ; 5) формирование государственной собственности субъектов РФ; 6) осуществление международных связей субъектов РФ; 7) обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ; 8) оказание финансовой помощи местным бюджетам; 9) прочие расходы.

С теоретической точки зрения разграничение полномочий между РФ и ее субъектами в области социальной защиты населения и по большинству других предметов совместной расходной компетенции можно проводить одним из двух способов:

1. Исходить из принципа единства функций нормативного регулирования и финансирования в сферах совместного ведения. Это означает, что использование Федерацией своего права по установлению расходных обязательств для субнациональных бюджетов влечет возникновение у Федерации обязанности компенсировать последним соответствующие расходы. Таким образом, расходы, отнесенные в результате разграничения расходов совместного ведения к федеральной компетенции, должны компенсироваться всем регионам вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности путем предоставления целевых субвенций. В случае непредоставления Федерацией субвенций на финансирование соответствующих расходов или предоставления их в неполном объеме действует правило, в соответствии с которым регионы вправе принимать к исполнению федеральные расходные мандаты только в пределах средств, переданных в качестве компенсации. Другим вариантом реализации того же подхода будет прямое финансирование соответствующих расходов из федерального бюджета через систему территориальных представительств федеральных органов власти.

Плюсом такого решения вопроса является соблюдение формального равенства всех субъектов РФ (ни на один регион не будут наложены не обеспеченные финансированием расходные обязательства). Однако речь идет именно о формальном равенстве, так как увеличение свободных финансовых ресурсов недотационных регионов будет достигнуто за счет значительного снижения общефедерального социального стандарта – для выплаты компенсации обеспеченным регионам придется урезать уровень их финансирования для бедных регионов. Следствием такого решения будет дальнейшее расхождение в уровне бюджетной обеспеченности российских территорий. Кроме того, это создаст опасный политический прецедент отказа Федерации от принятия обязательных для недотационных регионов решений.

2. Не увязывать предоставленные Конституцией РФ функции нормативного регулирования в сферах совместного ведения с функциями финансирования расходов, возникающих в связи с принятием соответствующего законодательства, то есть допустить возможность существования необеспеченных мандатов⁸⁴.

Второе решение, на наш взгляд, менее соответствует конституционной концепции предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В законодательстве по разграничению полномочий необходимы определенные меры, препятствующие злоупотреблению со стороны Федерации своим правом возложения расходных полномочий на субнациональные бюджеты. Во-первых, необходимо привести содержание действующего федерального законодательства по предметам совместного ведения в соответствие со ст. 76 Конституции, согласно которой по предметам совместного ведения «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Таким образом, по смыслу цитируемой нормы федеральные законы по предметам совместного ведения должны определять общие принципы, а не детали нормативного регулирования. В рамках работы по приведению действующего федерального законодательства в соответствие со ст. 76 Конституции должна быть осуществлена отмена излишне жестких, не допускающих альтернативных вариантов решения норм федерального законодательства, расширение полномочий регионов по определению контингента получателей, порядка, условий и объемов финансирования соответствующих расходов.

⁸⁴ Собрание законодательства РФ. 20.08.2001. № 34. Ст. 3503.

Во-вторых, возложение некомпенсируемых расходных полномочий на субнациональные бюджеты не может происходить по прихоти федерального законодателя, а должно быть результатом предварительного изучения вопроса об источниках покрытия дополнительных расходов. При этом вопрос о компенсации из федерального бюджета дополнительных расходов регионов должен решаться дифференцированно в зависимости от уровня их доходной обеспеченности: например, компенсация может предоставляться только дотационным регионам, в то время как регионы-доноры должны будут финансировать дополнительные расходы за счет собственных доходных источников. Плюсом такого решения вопроса является сохранение уровня общефедерального социального стандарта на относительно привычном уровне. Минусом этого решения является ограничение свободы недотационных регионов в распоряжении собственными доходами.

Подводя итоги законодательного разграничения полномочий, осуществленного в результате принятия целого пакета законов в 2003 - 2004 гг., отметим произошедшие в законодательстве по межбюджетным отношениям следующие позитивные перемены:

- 1) уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;
- 2) уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- 4) установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- 6) установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации;
- 7) уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁸⁵.

Данная система поправок составляет правовую основу новой системы межбюджетных отношений, введенной в жизнь с 2005 финансового года.

⁸⁵ Собрание законодательства РФ. 20.08.2001. № 34. Ст. 3503.

В целях упорядочения регулирования перечислений между бюджетами разных уровней в законодательство введено рамочное понятие «межбюджетные трансферты», основными видами которых являются финансовая помощь (дотации и субсидии), субвенции на осуществление «делегированных» полномочий, предоставление бюджетам других уровней кредитов, а также субвенции из местных бюджетов на выполнение межмуниципальных функций и реализацию режима «отрицательных трансфертов».

При регулировании межбюджетных трансфертов из федерального бюджета приняты за основу сложившиеся к настоящему времени формы финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Закон закрепляет действующую с 2001 г. методологию распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и субвенций Федерального фонда компенсаций, а также процедуру проведения в рамках бюджетного процесса расчетов по распределению указанных дотаций и субвенций, одновременно устанавливая общие требования к дополнительным формам финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Кроме того, с 2005 г. начался переход к определению общего объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации путем индексации ранее утвержденного объема Фонда (с возможностью перераспределения части его средств в иные формы финансовой поддержки субъектов Российской Федерации)⁸⁶.

На региональном уровне в дополнение к аналогам федеральных фондов, действующим по тем же принципам, предлагается формировать фонды финансовой поддержки поселений, распределяемые между бюджетами поселений по подушевому принципу. Такой подход, обеспечивая простоту и прозрачность распределения дотаций между несколькими сотнями поселений, позволяет существенно сократить различия в бюджетной обеспеченности поселений, в том числе за счет установления замещающих полностью или частично указанные дотации дифференцированными по единой методике нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.

В то же время подушевое выравнивание, не учитывающее различия в налоговом потенциале и расходных потребностях муниципальных образований, не может обеспечить достаточного выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Поэтому в дополнение к региональному фонду финан-

⁸⁶ Собрание законодательства РФ. 20.08.2001. № 34. Ст. 3503.

совой поддержки поселений законом предусматривается создание аналогичных фондов в составе бюджетов муниципальных районов. Дотации данных фондов должны распределяться по более сложной методике, устанавливаемой в соответствии с изложенными в Кодексе едиными принципами законов субъектов Российской Федерации. Сочетание регионального и районных фондов финансовой поддержки поселений, с одной стороны, создает гарантии независимости бюджетов поселений и, с другой стороны, позволяет проводить, в рамках единых методик, достаточно точное выравнивание их бюджетной обеспеченности⁸⁷.

При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право делегировать свои полномочия по расчету и предоставлению подушевых дотаций поселениям (а также по установлению замещающих их нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц) органам местного самоуправления муниципальных районов, что позволит существенно упростить администрирование финансовой помощи местным бюджетам.

В соответствии с нормами новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законопроект вводит новую форму межбюджетных трансфертов - субвенции из местных бюджетов в бюджеты более высоких уровней бюджетной системы⁸⁸.

Первый тип таких субвенций - перечисления из местных бюджетов в региональные фонды финансовой поддержки поселений или муниципальных районов в случае, если налоговые доходы по единым нормативам в данном муниципальном образовании в два и более раза превышают средний по субъекту Российской Федерации уровень (режим «отрицательного трансферта»). Указанные субвенции направлены на сокращение необоснованных различий в бюджетной обеспеченности в условиях закрепления за местными бюджетами крупных местных налогов и (или) отчислений от федеральных и региональных налогов по единым нормативам. Их расчет должен проводиться по единой методике, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Кодекса (основное из них - недопустимость изъятия более чем 50 % «условно-избыточных» налоговых доходов).

⁸⁷ Собрание законодательства РФ. 20.08.2001. № 34. Ст. 3503.

⁸⁸ Российская газета. 2003. 8 окт.

Второй тип субвенций - перечисления из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на осуществление межмуниципальных функций. Данные субвенции применяются только в тех муниципальных районах, представительные органы которых формируются делегированием представителей органов местного самоуправления поселений, что позволит внедрить принцип «обслуживания» поселений и тем самым повысить эффективность совместного использования бюджетных ресурсов территории⁸⁹.

В соответствии со ст. 129 БК в редакции Федерального закона от 20.08.2004 № 120-ФЗ межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме:

финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 131 БК и иных дотаций и субсидий в соответствии со ст. 132 БК;

субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций в соответствии со ст. 133 БК и иных субвенций;

финансовой помощи бюджетам отдельных муниципальных образований, предоставляемой в случаях и в порядке, установленных федеральными законами;

иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;

бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 134 БК⁹⁰.

При этом межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом.

⁸⁹ Российская газета. 2003. 8 окт.

⁹⁰ Бюджетный кодекс РФ // <http://www.consultant.ru/>

Использование бюджетных кредитов, полученных бюджетами субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается.

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, для которых в двух из трех последних отчетных лет доля указанных дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 50 %, в течение трех финансовых лет начиная с очередного финансового года предоставляются при условии подписания и соблюдения условий соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Порядок заключения указанных соглашений и контроля за их исполнением устанавливается Правительством Российской Федерации.

Федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации могут быть установлены дополнительные условия предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и (или) местным бюджетам.

При несоблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, определенных бюджетным законодательством, Министерство финансов Российской Федерации вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) соответствующим субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям).

Межбюджетные трансферты бюджетам закрытых административных территориальных образований предоставляются с учетом особенностей, установленных Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административном территориальном образовании».

Согласно ст. 131 БК Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и распределяется между субъектами Российской Федерации в соот-

ветствии с единой методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями БК⁹¹.

В 2004 г. впервые, начиная с момента образования Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (в 1994 г.), Методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации утверждена постановлением Правительства Российской Федерации.

При этом с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004 г. механизм формирования и распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности был существенно упрощен, начиная с 2005 г., средства Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации выделяются только в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности без выделения целевых субсидий, усилена направленность оказания финансовой поддержки наименее обеспеченным субъектам Российской Федерации, повышена точность оценки налогового потенциала⁹².

Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем умножения объема указанного Фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении.

Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении.

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уров-

⁹¹ Бюджетный кодекс РФ // <http://www.consultant.ru/>

⁹² <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

ня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации не допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации иного субъекта Российской Федерации, который до распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

В составе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Объем указанных дотаций не может превышать 10 % объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Особенности расчета указанных дотаций определяются методикой распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации могут быть установлены особенности перечисления и (или) использования указанных дотаций.

Проект распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также исходные данные и расчет указанных дотаций представляются Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в составе поправок к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении, которые направляются Государственной Думой в качестве информации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Внесение изменений во внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проект распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год без внесения соответствующих изменений и дополнений в методику распределения указанных дотаций не допускается.

В соответствии с п. 9 ст. 131 БК дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа.

Этот пункт в части, касающейся расчета дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, вступает в силу в следующем порядке (п. 4 ст. 2 Федерального закона от 20.08.2004 № 120-ФЗ):

1) в отношении краев, областей и автономных округов, решение об объединении которых в новый субъект Российской Федерации принято референдумом, состоявшимся до 1 января 2006 г. - с 1 января 2009 г.;

2) в отношении остальных краев, областей, в состав которых входят автономные округа, - с 1 января 2006 г.⁹³.

В целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития в составе федерального бюджета может быть образован Федеральный фонд регионального развития.

⁹³ Бюджетный кодекс РФ // <http://www.consultant.ru/>

Отбор инвестиционных программ (проектов), федеральных целевых программ регионального развития для предоставления указанных субсидий и их распределение между субъектами Российской Федерации (группами субъектов Российской Федерации) осуществляются в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Объем Федерального фонда регионального развития и распределение его средств между субъектами Российской Федерации (группами субъектов Российской Федерации) утверждаются при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении.

В целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в составе федерального бюджета может быть образован Федеральный фонд софинансирования социальных расходов.

Условия и порядок предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из федерального бюджета.

В соответствии со ст. 133 БК Федеральный фонд компенсаций образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и (или) Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Общий объем Федерального фонда компенсаций и его распределение по видам расходных обязательств, а также распределение субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год при рассмотрении его в третьем чтении.

Субвенции, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств субъектов Российской Федерации, зачисляются в бюджет субъекта Российской Федерации и расходуются в порядке, установленном федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

На исполнение отдельных расходных обязательств муниципальных образований субвенции из Федерального фонда компенсаций расходуются в порядке, установленном федеральными законами, принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Они предоставляются местным бюджетам через образуемые в составе бюджетов субъектов Российской Федерации региональные фонды компенсаций в порядке, предусмотренном статьей 140 БК⁹⁴.

Субвенции распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах Российской Федерации.

Методика (проект Методики) распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций представляется Правительством Российской Федерации в составе документов и материалов, вносимых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

⁹⁴ Бюджетный кодекс РФ // <http://www.consultant.ru/>

Министерство финансов Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года направляет исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации Методику (проект Методики) распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций, а также исходные данные для проведения расчетов распределения субвенций Федерального фонда компенсаций на очередной финансовый год и до 1 октября текущего финансового года проводит сверку указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Внесение изменений в исходные данные для проведения расчетов распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций на очередной финансовый год после 1 октября текущего финансового года не допускается.

Проект распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций, а также исходные данные и расчет указанных субвенций представляются Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в составе поправок к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении.

Внесение изменений во внесенный Правительством Российской Федерации проект распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год без внесения соответствующих изменений и дополнений в Методику (проект Методики) распределения указанных субвенций и (или) изменения общего объема Федерального фонда компенсаций и его распределения по видам субвенций не допускается.

Порядок перечисления субвенций из Федерального фонда компенсаций в бюджеты субъектов Российской Федерации устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и (или) принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Расходование субвенций, предоставляемых из Федерального фонда компенсаций, осуществляется через счета исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) местных администраций, открытые в органах Федерального казначейства.

Впервые нормативным актом Правительства Российской Федерации Методика распределения субвенций Федерального фонда компенсаций была

утверждена на 2005 г., что позволило обеспечить финансовыми ресурсами делегируемые органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по социальной поддержке отдельных категорий граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг, по государственной регистрации актов гражданского состояния, по реализации Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов»⁹⁵.

Бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до одного года в объеме, утвержденном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Основания, порядок предоставления, использования и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета осуществляется по процентной ставке, устанавливаемой федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленный срок, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 135 БК межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляются в форме:

финансовой помощи местным бюджетам, в том числе дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений в соответствии со ст. 137 настоящего Кодекса, дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в соответствии со ст. 138 настоящего Кодекса и иных дотаций и субсидий в соответствии со ст. 139 настоящего Кодекса;

субвенций местным бюджетам из региональных фондов компенсаций в соответствии со ст. 140 настоящего Кодекса и иных субвенций, в том числе

⁹⁵ <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с федеральным законодательством;

средств, перечисляемых в федеральный бюджет в связи с погашением и (или) обслуживанием государственного долга субъекта Российской Федерации перед федеральными органами государственной власти и (или) исполнением иных обязательств субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом;

иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;

бюджетных кредитов местным бюджетам в соответствии со ст. 141 БК⁹⁶.

Формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований из бюджетов субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга устанавливаются законами указанных субъектов Российской Федерации.

Важно отметить, что Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ ст. 136 БК о предоставлении финансовой помощи на финансирование отдельных целевых расходов изложена в новой редакции. П. 3 ст. 2 указанного Федерального закона установлены переходные положения.

В соответствии с этой статьей субвенции и субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются на финансирование расходов, имеющих целевой характер, а именно:

- расходов по федеральным целевым программам;
- капитальных расходов;
- расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- иных целевых расходов.

Порядок предоставления и расчет субвенций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации определяются специальным федеральным законом либо федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

⁹⁶ Бюджетный кодекс РФ // <http://www.consultant.ru/>

Предоставление бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации на финансирование кассовых разрывов регулируется ст. 137 БК.

В соответствии с этой статьей субъекты Российской Федерации имеют право на привлечение целевых бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях. Цели предоставления указанных ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В случае, если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца финансового года, остаток непогашенной ссуды погашается за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в очередном финансовом году.

Если бюджет субъекта Российской Федерации не получает финансовой помощи из федерального бюджета в очередном финансовом году, непогашенная часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации.

Порядок предоставления бюджетных ссуд из федерального бюджета определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом и федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Стоит обратить внимание, что Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ ст. 137 изложена в новой редакции. Изменение вступило в силу с 1 января 2006 г., а п. 3 ст. 2 указанного Федерального закона установлены переходные положения.

С 1 января 2006 г. вступили в силу и изменения ст. 138 БК, касающиеся прав органов государственной власти Российской Федерации при предоставлении финансовой помощи бюджету субъекта Российской Федерации

В соответствии с этой статьей уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести проверку бюджета субъекта Российской Федерации - получателя финансовой помощи из федерального бюджета.

При получении субъектом Российской Федерации финансовой помощи в объеме, превышающем 50 % расходов его консолидированного бюджета, проверка бюджета субъекта Российской Федерации проводится в обязательном порядке.

Проверку бюджета субъекта Российской Федерации могут проводить контрольный орган Министерства финансов, Счетная палата Российской Федерации.

В соответствии со ст. 139 БК оказание финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету может быть осуществлено в следующих формах:

предоставление из фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов Российской Федерации, образуемых в бюджетах субъектов Российской Федерации, финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;

предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;

иные формы, предусмотренные бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации⁹⁷.

Местному бюджету могут быть предоставлены бюджетные ссуды из бюджета субъекта Российской Федерации на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местного бюджета.

Порядок предоставления и расчет финансовой помощи на выравнивание уровня социально-экономического развития определяются законом субъекта Российской Федерации либо законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Порядок предоставления и расчет субвенций на финансирование целевых расходов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации определяются законом субъекта Российской Федерации либо законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Порядок и условия предоставления бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации определяются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом и законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Права органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении финансовой помощи местным бюджетам оговорены в статье 140 БК.

⁹⁷ Бюджетный кодекс РФ // <http://www.consultant.ru/>

В соответствии с этой статьей проверку бюджета муниципального образования может проводить орган финансового контроля исполнительной власти или контрольный орган субъекта Российской Федерации. Заключение контрольного органа субъекта Российской Федерации оглашается при рассмотрении законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом о федеральном бюджете может быть предусмотрена финансовая помощь местным бюджетам на финансирование целевых расходов, предусмотренных федеральными целевыми программами либо федеральными законами.

Особо следует сказать о правовом регулировании бюджета закрытого административно-территориального образования.

В соответствии со ст. 141 БК, формирование бюджета закрытого административно-территориального образования осуществляется с учетом следующих особенностей:

в доходы бюджета закрытого административно-территориального образования в полном объеме направляются все виды федеральных, региональных и местных налогов и иные поступления, аккумулируемые на его территории;

при недостаточности собственных и регулируемых доходов бюджету закрытого административно-территориального образования выделяются из федерального бюджета дотации на финансирование расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления. Размер указанных дотаций утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

превышение доходов над расходами бюджета закрытого административно-территориального образования не подлежит изъятию в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Исполнение бюджета закрытого административно-территориального образования производится Федеральным казначейством.

Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования не имеют права прекращать действие или изменять ставки, а также устанавливать иные виды льгот по налогам и сборам, находящимся в ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответст-

вии с налоговым законодательством Российской Федерации и налоговым законодательством субъекта Российской Федерации, на территории которого находится закрытое административно-территориальное образование.

Следует подчеркнуть, что Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ данный документ дополнен ст. 142.1 - 142.3, которые вступили в силу с 1 января 2006 г.

Подводя некоторые итоги правового регулирования распределения финансовой помощи в межбюджетных отношениях, следует, кроме сказанного, выделить еще ряд моментов

Во-первых, особенностью финансовой помощи из ФФПР является ее нецелевой характер. По своему экономическому содержанию трансферты из ФФПР являются дотациями, которые используются по усмотрению региональных властей. В первые годы существования Фонда эту его особенность следовало признать недостатком, так как предоставление дотационным субъектам РФ неограниченной свободы в определении направлений расходования финансовой помощи сочеталось с отсутствием хотя бы минимального набора требований к дотационным субъектам Федерации. Причем через ФФПР распределялись и средства по существу целевого характера, необходимые для реализации на местах федерального социального законодательства. Это зачастую приводило к направлению указанных средств на экономически и социально не оправданные расходы (в частности, субсидии жилищно-коммунальному хозяйству) на фоне роста задолженности региональных бюджетов по финансированию социальных пособий.

В последние годы были предприняты меры по устранению указанных недостатков. Во-первых, федеральное правительство получило возможность отслеживать целевое использование средств, передаваемых в региональные бюджеты на реализацию федеральных социальных мандатов, путем их выделения из ФФПР и обособления в специальном Фонде компенсаций.

Во-вторых, в Бюджетном кодексе были закреплены общие условия предоставления финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности. Так, в соответствии со ст.134 БК финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется при условии подписания соглашения об исполнении бюджета

субъекта Российской Федерации через Федеральное казначейство Российской Федерации⁹⁸. Кроме того, регион - получатель финансовой помощи не имеет права:

- ставить региональных государственных служащих в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению со служащими федеральных учреждений;
- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 % расходов бюджета субъекта Российской Федерации;
- предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации в размере, превышающем 5 % расходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, дотации из ФФП сохраняют нецелевой характер, однако Федерация препятствует их использованию на цели, заведомо не совместимые с федеральными представлениями о расходных приоритетах⁹⁹.

В-третьих, крупным каналом федеральной финансовой помощи в межбюджетных отношениях стал Фонд регионального развития (далее - ФРР), идея создания которого впервые была закреплена в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг. Согласно Концепции в рамках ФРР осуществляется консолидация ранее разрозненных капитальных расходов федерального бюджета (в том числе по реализации федеральных и региональных целевых программ, проектов отраслевого финансирования и пр.), которые направлены на создание на всей территории Российской Федерации социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством гарантий. Для распределения средств из ФРР должно определяться минимальное количество объектов социальной инфраструктуры, которые должны существовать на территории каждого субъекта Российской Федерации для реализации на его территории предусмотренных федеральным законодательством государственных услуг. На следующей стадии должен определяться общий объем ФРР, подлежащий распределению между субъектами РФ, у которых социальная инфраструктура недостаточно развита. Особенностью ФРР согласно концепции является то, что его средства выделяются только в форме субсидий - то есть на усло-

⁹⁸ См.: Бюджетный Федерализм в России. Проблемы, теория, опыт. М., 2001. С. 41-91.

⁹⁹ Там же.

виях долевого финансирования целевых расходов. Доля финансирования проекта со стороны субъекта Федерации, получающего субсидии из ФРР, должна составлять не менее 50 %. На наш взгляд, это условие о софинансировании может применяться при осуществлении выравнивания экономического потенциала (в рамках Бюджета развития), но для социального выравнивания оно является слишком жестким, так как депрессивные регионы зачастую испытывают дефицит бюджета текущих расходов и вряд ли способны аккумулировать ресурсы для осуществления капвложений.

Несмотря на существенный объем средств ФРР, порядок и условия их распределения законодательно не регламентируются и отданы на усмотрение Правительству РФ. Более того, даже у Правительства отсутствует единая политика распределения средств ФРР, так как объединенные в Фонде программы развития регионов были утверждены Постановлениями Правительства в разные годы с разными целями и скорее в результате давления конкретных региональных лобби, нежели вследствие сознательной федеральной стратегии¹⁰⁰.

Кроме того, уровень эффективности расходов по федеральным целевым программам вообще (как региональным, так и федеральным) в настоящее время является крайне низким. Это связано, во-первых, с тем, что расходы по этим программам представляются вне рамок бюджетной классификации, а следовательно, крайне непрозрачны. Во-вторых, бюджетное законодательство не предусматривает возможности ведения лицевых счетов в Федеральном казначействе для организаций негосударственной формы собственности, на которых обычно возлагается реализация предусмотренных программами инвестиционных проектов. Таким образом, отсутствует возможность контроля за соблюдением целевого назначения выделяемых из бюджета ассигнований. Хотя теоретически в случае срыва инвестиционного проекта по вине подрядчика можно привлечь к ответственности его должностных лиц, это не гарантирует возможности взыскания израсходованных нецелевым образом бюджетных средств¹⁰¹.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым существенно изменить порядок формирования и расходования ФРР и, в частности:

- закрепить в законе принципы и условия распределения ФРР;

¹⁰⁰ См.: Бюджетный Федерализм в России. Проблемы, теория, опыт.

¹⁰¹ Там же.

- провести инвентаризацию действующих программ регионального развития, обеспечив перевод на возвратные принципы финансирования (через Бюджет развития, предназначенный для поддержки на конкурсной основе коммерческих инвестиционных проектов) программ, не отвечающих целям ФРР, обеспечить всем субъектам РФ равный доступ к средствам ФРР, унифицировать условия предоставления федеральной помощи из указанного фонда;

- законодательно закрепить механизм, обеспечивающий целевое расходование средств, выделяемых по ФЦП, в том числе по ФЦП, финансируемым через Фонд регионального развития¹⁰².

В качестве одного из элементов поддержки территориальных бюджетов в 2005 г. предложены и утверждены Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» меры по реструктуризации и уменьшению задолженности субъектов Российской Федерации по ссудам при соблюдении условий отсутствия кредиторской задолженности по наиболее социально значимым полномочиям.

В целях повышения открытости деятельности органов местного самоуправления и государственной власти внедрена система мониторинга финансового состояния и качества управления финансами регионов и муниципалитетов.

В соответствии с п. 2 Плана действий на 2004 - 2005 гг. по реализации программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2003 г. № 1934-р, разработана Методика комплексной оценки платежеспособности и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹⁰³.

Цель Методики - повышение эффективности и прозрачности формирования финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и исполнения бюджетов. Использование Методики - обязательное условие для предоставления средств из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. Участие

¹⁰² См.: Бюджетный Федерализм в России. Проблемы, теория, опыт.

¹⁰³ <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

в оценке предлагается сделать обязательным для высокодотационных субъектов Российской Федерации.

В основе Методики лежит система индикаторов, каждый из которых отражает отдельный фактор платежеспособности или параметр, характеризующий качество управления финансами. Результатом применения Методики является ежегодная балльная оценка возможности администрации субъектов Российской Федерации обслуживать свои долговые обязательства, соответствовать нормам бюджетного и налогового законодательства и качественно управлять бюджетными средствами.

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации на регулярной основе оцениваются параметры соблюдения регионами требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, уровень кредитоспособности субъектов Российской Федерации, качество бюджетной политики на субнациональном уровне. Все результаты этих оценок предоставляются в открытом доступе на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в сети Интернет.

На сайте опубликованы результаты мониторинга по всем субъектам Российской Федерации за 2001 - 2006 гг.¹⁰⁴.

Открытость сведений о финансовом положении способствует тому, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе с учетом мнения экспертного сообщества и политически значимых агентов (населения, политических партий), стали более осознанно подходить к вопросам организации бюджетного процесса и социально-экономической политики с учетом не только абсолютных показателей кредитоспособности и качества управления бюджетами, но и относительных оценок по сравнению с соседними регионами.

Другим положительным эффектом можно отметить создание базы для добросовестной конкуренции между субъектами Российской Федерации в части совершенствования качества бюджетной политики и повышения бюджетной дисциплины.

В рамках комплексного мониторинга за планированием и исполнением территориальных бюджетов Департаментом межбюджетных отношений разработан и реализуется Приказ Минфина России от 5 июля 2004 г. № 185 «О

¹⁰⁴ <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации в 2004 г. требований Бюджетного кодекса Российской Федерации», разработанный в целях совершенствования процедуры контроля за выполнением субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации. Результаты мониторинга ежеквартально публикуются на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в сети Интернет¹⁰⁵.

В соответствии с проведенной работой по разграничению расходных обязательств всех уровней власти и принятыми законодательными актами, в том числе Бюджетного кодекса Российской Федерации, с 2005 г. целевые субсидии на «северный завоз» не выделяются в общем объеме Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Средства указанного фонда используются регионами самостоятельно с определением приоритетных направлений.

Приняты решения по реструктуризации задолженности организаций по централизованным кредитам, выданным им в 1993 - 1994 гг. на поддержку досрочного завоза грузов на Север, переоформленной в 1995 г. в государственный внутренний долг Российской Федерации под гарантии субъектов Российской Федерации, в сумме 7,6 млрд руб.

В результате принятия законодательных актов, уменьшена задолженность субъектов Российской Федерации по указанным кредитам перед федеральным бюджетом на 2,1 млрд руб.

С введением в полном объеме положений федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, внесением соответствующих поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений начата полномасштабная реформа местного самоуправления в Российской Федерации. В результате упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации. Введены два уровня муниципальных образований (районные и поселенческие), за каждым из которых закреплены свои бюджетные полномочия.

Вот как выглядит динамика осуществления реформы местного самоуправления в 2006 г. в бюджетной сфере (табл. 2)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

¹⁰⁶ <http://www1.minfin.ru/fvr/matsem.htm>

Таблица 2

Муниципальные образования	2005 г.	2006 г.		+/-
		Всего	Вновь образованных	
Городские округа	1601	522	18	-1079
Муниципальные районы	900	1802	238	902
Городские поселения	443	1756	1295	1313
Сельские поселения	8789	19892	10720	11103
Внутригородские районы	-	236	-	236
Всего	11733	24208	12271	12475

Таким образом, в 2006 г. в Российской Федерации насчитывается 24 208 муниципальных образований, что на 12 475 больше, чем было в 2005 г. Из общего количества муниципальных образований в 2006 г. 12 271 муниципальное образование - вновь образовано в соответствии с положениями, закрепленными в Федеральном законе № 131-ФЗ. По типам муниципальных образований наблюдается значительное сокращение городских округов в Российской Федерации, так, в 2005 г. насчитывался 1601 городской округ, а по данным 2006 г. в Российской Федерации насчитывается 522 городских округа, в том числе 18 вновь образованных. Количество муниципальных районов выросло по отношению к 2005 г. на 902 муниципальных образования и составило 1802 муниципалитета, в том числе 238 вновь образованных. Отмечается значительное увеличение городских и сельских поселений. Так, в 2005 г. насчитывалось 443 городских и 8 789 сельских поселений, в 2006 г. насчитывается 1 756 городских и 19 892 сельских поселений, в том числе вновь образованных 1 295 и 10 720 поселений соответственно. Общие итоги исполнения местных бюджетов за 9 месяцев 2006 г. представлены в табл. 3¹⁰⁷.

Таблица 3
(млрд руб.)

Показатель	Всего	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
Доходы	994,6	477,2	458,9	58,5
Расходы	942,2	452,3	436,4	53,5
Профицит(+) Дефицит(-)	+52,4	+24,9	+22,5	+5

¹⁰⁷ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

Как видно из приведенной выше таблицы, общий объем фактически поступивших доходов местных бюджетов превышает общий объем расходов, при этом профицит местных бюджетов на 1 октября 2006 г. составил 52,4 млрд руб. Наибольший объем профицита приходится на городские округа – 24,9 %.

По результатам анализа отчета об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2006 г. объем поступивших доходов местных бюджетов составляет 994,6 млрд руб., или 70,9 % от уточненных годовых назначений. По отношению к аналогичному периоду 2005 г. объем фактических поступлений доходов в местные бюджеты вырос на 28,1 %, или 218,4 млрд руб.¹⁰⁸.

Соотношение доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований

Городские округа - 48,0 %;
Муниципальные районы - 46,1 %;
Поселения - 5,9 %¹⁰⁹.

Из представленных данных видно, что 48 % доходов местных бюджетов составляют доходы городских округов, 46,1 % - муниципальных районов и 5,9 % - городских и сельских поселений.

Структура доходов местных бюджетов

Налоговые доходы - 29,7 %;
Неналоговые доходы - 8,4 %;
Межбюджетные трансферты (без ФК) - 27,5 %;
Фонд компенсации - 29,8 %;
Прочие доходы - 4,5 %.

Согласно этим данным, значительную долю в доходах местных бюджетов занимают налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов, которые составляют 38,1 % в общем объеме доходов местных бюджетов, субвенции из федеральных и региональных фондов компенсации составили 29,8 %, межбюджетные трансферты – 27,5 %, прочие доходы - 4,5 %.

¹⁰⁸ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

¹⁰⁹ Там же.

Структура доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований представлена в табл. 4.

Таблица 4
(млрд руб.)

Вид доходов	Типы муниципальных образований					
	Городской округ		Муниципальный район		Поселения	
	Сумма	Доля в доходах	Сумма	Доля в доходах	Сумма	Доля в доходах
Налоговые	181,1	37,9 %	99,7	21,7 %	13,4	22,9 %
Неналоговые	58,5	12,3 %	23,4	5,1 %	5,4	9,2 %
<i>Итого налоговые и неналоговые</i>	239,6	50,2 %	123,1	26,8 %	18,8	32,1 %
Межбюджетные трансферты (без ФК)	96,9	20,3 %	150,0	32,7 %	30,0	51,3 %
Фонд компенсации	117,9	24,7 %	168,0	36,6 %	8,0	13,7 %
Прочие доходы	22,8	4,8 %	17,8	3,9 %	1,7	2,9 %
Всего	477,2	100 %	458,9	100 %	58,5	100 %

Из табл. 4 следует, что основную долю доходов бюджетов городских округов составляют налоговые доходы (37,9 %). В доходах сельских поселений более половины (51,3 %) занимают межбюджетные трансферты (без учета средств из фондов компенсации), налоговые доходы занимают 22,9 %, неналоговые - 22,9 %, субвенции из федеральных и региональных фондов компенсации соответствуют 13,7 % в доходах поселений.

Доля налоговых доходов в бюджетах муниципальных районов составляет всего 21,7 %. Межбюджетные трансферты (без учета средств из фондов компенсации) составляют 32,7 % в доходах муниципальных районов.

Субвенции из федеральных и региональных фондов компенсации составляют от 13,7 % в доходах поселений, 24,7 % в доходах городских округов, 36,6 % в доходах муниципальных районов. Таким образом, основная доля субвенции из региональных фондов компенсации, в том числе субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государствен-

ной власти поступает в бюджеты муниципальных районов и городских округов, из чего следует, что указанные полномочия закрепляются за данными типами муниципальных образований. Структура распределения доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований представлена в табл. 5¹¹⁰.

Таблица 5
(млрд руб.)

Виды расходов		Типы муниципальных образований			Итого
		Городской округ	Муниципальный район	Поселения	
Налоговые доходы	Сумма	181,1	99,7	13,4	294,2
	Доля в налоговых доходах	61,5 %	33,9 %	4,6 %	100 %
Неналоговые доходы	Сумма	58,5	23,4	5,4	87,3
	Доля в неналоговых доходах	67 %	26,8 %	6,2 %	100 %
Межбюджетные трансферты (без ФК)	Сумма	96,9	150,0	30,0	276,9
	Доля в трансфертах	35,0 %	54,2 %	10,8 %	100 %
Фонд компенсации	Сумма	117,9	168,0	8,0	293,9
	Доля в ФК	40,1 %	57,2 %	2,7 %	100 %
Прочие доходы	Сумма	22,8	17,8	1,7	42,3
	Доля в прочих доходах	53,9 %	42,1 %	4,0 %	100 %

Из табл. 3 следует, что 61,5 % налоговых доходов местных бюджетов поступает в бюджеты городских округов, в бюджеты муниципальных районов 33,9 %, а в бюджеты поселений всего 4,6 %. Это говорит о том, что налоговый потенциал муниципальных образований сосредоточен в городских округах.

Аналогичная ситуация с неналоговыми доходами, из общего объема которых 67,0 % поступает в бюджеты городских округов, в бюджеты муниципальных районов - 26,8 % неналоговых доходов, в бюджеты поселе-

¹¹⁰ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

ний – 6,2 %. При этом межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов (без учета средств из фондов компенсации) в объеме 150,0 млрд руб. поступают в бюджеты муниципальных районов, что составляет 54,2 % от общего объема трансфертов. В этой связи бюджеты муниципальных районов являются наиболее зависимы от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Объем собственных доходов в 2006 г. запланирован в объеме 984,2 млрд руб., что на 161,3 млрд больше уровня 2005 г. Исполнение за 9 мес. 2006 г. составило 700,6 млрд руб., или 71,2 % уточненных годовых назначений.

По сравнению с данными за 1 полугодие 2006 г. плановые показатели по собственным доходам местных бюджетов выросли на 104,7 млрд руб., или на 11,9 %.

В структуре запланированных на 2006 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы составляют 29,7 %, или 416,5 млрд руб.

Фактически за 9 мес. в 2006 г. в бюджеты муниципальных образований поступило 294,3 млрд руб. налоговых доходов, что составляет 70,6 % от уточненных годовых назначений. Данные в разрезе отдельных налогов и сборов представлены в табл. 6¹¹¹.

*Таблица 6
(млрд руб.)*

Налоги и сборы	Годовые назначения	Исполнено за 9 месяцев	Процент исполнения
Налог на доходы физических лиц	270,2	197,0	72,9 %
Единый сельскохозяйственный налог	0,66	0,67	101,5 %
Налог на имущество физических лиц	4,4	3,0	68,2 %
Земельный налог	46,5	25,5	54,8 %

Структура налоговых доходов в разрезе основных налогов, закрепляемых в соответствии с бюджетным законодательством и зачисляемых в местные бюджеты представлена в следующей схеме:

¹¹¹ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

НДФЛ - 84,0 %

Налог на имущество

физических лиц - 0,2 %

Земельный налог - 14,5 %¹¹².

Как видно из приведенных выше данных, основной объем поступлений налоговых доходов обеспечивается за счет налога на доходы физических лиц и составляет 84 % от общего их объема. Показатели по данным налогам по типам муниципальных образований представлены в табл. 7.

Таблица 7
(млрд руб.)

Вид налога		Городской округ	Муниципальный район	Поселения
НДФЛ	Сумма	160,8	98,3	11,1
	Доля в общем объеме налога	59,5 %	36,4 %	4,1 %
Налог на имущество физических лиц	Сумма	2,7	0,8	0,9
	Доля в общем объеме налога	61,4 %	18,2 %	20,4 %
Единый сельскохозяйственный налог	Сумма	0,06	0,4	0,2
	Доля в общем объеме налога	9,1 %	60,6 %	30,3 %
Земельный налог	Сумма	29,3	9,5	7,7
	Доля в общем объеме налога	63,0 %	20,4 %	16,6 %
Всего		192,9	109,0	19,9

Поскольку основная часть экономически активного населения сосредоточена в городских округах, то удельный вес НДФЛ в городских округах составляет 59,5 %, в то время как в муниципальных районах соответственно 36,4 и 4,1 %. Аналогичная ситуация с налогом на имущество физических лиц

¹¹² <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

и земельным налогом - удельный вес по данным видам налогов превышает 60 % в городских округах, что говорит о смещении налоговой базы по данным налогам в сторону городских округов.

Согласно данным мониторинга Минфина, по 77 субъектам Российской Федерации на текущий финансовый год установлены единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов и бюджеты поселений от подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации налогов и сборов.

Информация о количестве субъектов, закрепивших нормативы по типам муниципальных образований, представлена в табл. 8¹¹³.

Таблица 8

Вид налога	Муниципальные районы	Городские округа	Городские и сельские поселения
НДФЛ	37	37	11
Единый сельскохозяйственный налог	18	18	9
Налог в связи с применением упрощенной системы налогообложения	17	17	2
Налог на игорный бизнес	12	12	1
НДПИ	12	12	-
Налог на имущество организаций	11	11	1
Налог на прибыль организаций	11	11	2
Акцизы	8	8	-
Транспортный налог	7	7	1

В рамках межбюджетного регулирования субъектами Российской Федерации активно используется такой инструмент, как закрепление на долгосрочной основе единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, что регламентировано ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

¹¹³ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

Согласно данным мониторинга Минфина, средний норматив отчислений от налога на доходы физических лиц составил 16 %, что говорит о том, что субъекты РФ закрепили за местными бюджетами нормативы отчислений 10 и более процентов, тем самым выполняя требования бюджетного законодательства.

Неналоговые доходы запланированы на 2006 г. в сумме 118,2 млрд руб., или 8,4 % в общей сумме доходов местных бюджетов. Фактические поступления от неналоговых доходов по состоянию на 1 октября 2006 г. составляют 87,4 млрд руб., или 74 % исполнения годовых назначений по данному показателю.

Межбюджетные трансферты запланированы в 2006 г. в сумме 804,0 млрд руб., из которых 418,2 млрд руб., или 52 % составляют субвенции из федеральных и региональных фондов компенсации. Объем межбюджетных трансфертов фактически поступивших в доход местных бюджетов по состоянию за 9 месяцев 2006 г. составляет 571,0 млрд руб., или 71 % исполнения годовых назначений.

В настоящее время расходные обязательства по решению вопросов местного значения устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета. Расходные обязательства органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий в соответствии с законами субъекта Российской Федерации должны исполняться за счет субвенций из регионального фонда компенсаций.

Статистика дает на это счет следующую структуру расходов в процентах в 2005 - 2006 гг. (табл. 9)¹¹⁴.

Таблица 9

Статьи расходов	2005 г.	2006 г.
Управление	6,0	9,8
ЖКХ	20,0	15,1
Образование	36,0	38,7
Здравоохранение и спорт	15,0	13,5
Социальная политика	9,0	9,2
Прочие расходы	9,0	9,5

¹¹⁴ <http://www1.minfin.ru/fvr/matsem.htm>

Закрепление за местными бюджетами доходных источников на постоянной основе - важнейший элемент межбюджетных отношений, поскольку органы местного самоуправления сами распоряжаются финансовыми ресурсами, включая регулирование налоговой ставки. Посредством закрепления налогов достигается формирование стимулов по собираемости налогов и эффективности их использования.

Объем финансовой помощи местным бюджетам из региональных бюджетов (без субвенций) по плану 2006 г. составляет 385,8 млрд руб., или 39,2 % в объеме собственных доходов местных бюджетов. Фактически объем финансовой помощи за 9 мес. 2006 г. составил 294,0 млрд руб., или 76,2 % плановых назначений.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации во всех субъектах Российской Федерации сформированы фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Объем дотаций, предоставляемых с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности из данных фондов запланирован в сумме 184,7 млрд руб., или 18,8 % в собственных доходах муниципальных образований. Объем фактических поступлений за 9 мес. 2006 г. средств из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований составил 142,0 млрд руб., или 76,9 % плановых назначений.

В 42 субъектах Российской Федерации полномочия по расчету и предоставлению дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений переданы муниципальным¹¹⁵.

В дополнение к финансовой помощи из региональных фондов финансовой поддержки поселений в муниципальных районах 42 субъектов Российской Федерации созданы районные фонды финансовой поддержки поселений, за счет средств которых дополнительно осуществляется выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципальных районов.

В целях сокращения различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований в 14 субъектах Российской Федерации в 2006 г. приняты законы о перечислении субвенций в региональные бюджеты из бюджетов более обеспеченных муниципальных образований в объеме 1 947,6 млн руб. Указанные средства служат источником для формирования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

¹¹⁵ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

Одним из источников финансирования дефицита местных бюджетов в процессе их исполнения в течение финансового года является предоставление бюджетных кредитов из бюджетов субъектов Российской Федерации. Законами 80 субъектов Российской Федерации предусмотрено предоставление в 2006 г. бюджетных кредитов местным бюджетам. Общая сумма бюджетных кредитов, выданных местным бюджетам за 9 месяцев 2006 г., составляет 23,7 млрд руб. В то же время общий объем средств, направленных на погашение бюджетных кредитов муниципальных образований, - 11,4 млрд руб.

В целях долевого финансирования приоритетных социально-значимых расходов местных бюджетов в 51 субъекте Российской Федерации созданы региональные фонды софинансирования социальных расходов в размере 91,7 млрд руб. Средства указанных фондов направляются на оплату труда работников бюджетной сферы, формирование районных фондов финансовой поддержки поселений, финансовое обеспечение решения вопросов местного значения, в том числе на материально-техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований. По данным за 9 мес. 2006 г. объем средств, поступивших муниципальным образованиям из фондов софинансирования социальных расходов, составил 61,5 млрд руб., или 67,1 % исполнения годовых назначений¹¹⁶.

В 28 субъектах Российской Федерации образованы региональные фонды муниципального развития для софинансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. Объем субсидий из указанных фондов на 2006 г. предусмотрен в размере 5,6 млрд руб. По данным за 9 мес. 2006 г. объем средств, поступивших муниципальным образованиям из фондов муниципального развития, составил 3,8 млрд руб. или 67,9 % исполнения годового плана.

Для адаптации новой системы межбюджетных отношений и снижения рисков несбалансированности местных бюджетов в течение финансового года в бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрено предоставление дотаций местным бюджетам на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований в сумме 29,9 млрд руб.

С целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в бюджетах субъек-

¹¹⁶ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

тов Российской Федерации сформированы региональные фонды компенсаций. Их общий объем составляет 418,2 млрд руб., в том числе за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций на исполнение отдельных полномочий федеральных органов государственной власти в сумме 82,2 млрд руб. и за счет собственных доходов региональных бюджетов на исполнение отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сумме 363,6 млрд руб.¹¹⁷.

Данные мониторинга местных бюджетов за 9 мес. 2006 г. показывают, что 39,5 % муниципальных районов относятся к высокодотационным, чья доля дотаций в доходах бюджетов колеблется от 50 до 100 %. 24,3 % городских округов относятся к категории, где доля дотаций в доходах бюджетов колеблется от 10 до 20 %. Среди городских поселений 36,3 % от общего их количества относятся к категории, где доля дотаций в доходах бюджетов колеблется от 20 до 50 %. Более половины сельских поселений (55,9 %) относятся к высокодотационным, доля дотаций, а также доходов переданных по дифференцированным нормативам взамен дотаций, в общем объеме доходов местных бюджетов колеблется от 50 до 100 %.

Расходы местных бюджетов по плану 2006 г. составляют 1 458,7 млрд руб., что превышает общий объем доходов местных бюджетов на 56,3 млрд руб.

В течение 2006 г. запланированный объем дефицита местных бюджетов не превышал 6,5 % в собственных доходах и не противоречил п. 5 ст. 92 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которым размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10 процентов объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

По состоянию за 9 мес. 2006 г. объем расходов муниципальных образований составил 942,2 млрд руб., что на 52,4 млрд руб. меньше фактического показателя по доходам.

В течение года общий объем фактических расходов местных бюджетов был ниже уровня доходов, что говорит о наличии профицита местных бюджетов.

¹¹⁷ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

В то же время по годовым назначениям доходы местных бюджетов ниже уровня расходов и предполагают дефицит. Так, по итогам I квартала 2006 г. фактические доходы превышают расходы на 31,7 млрд руб., по итогам I полугодия 2006 г. – на 42,6 млрд руб., по итогам 9 мес. 2006 г. – на 52,4 млрд руб.

В субъектах Российской Федерации, представивших информацию о показателях сбалансированности бюджетов, 35 % местных бюджетов сбалансированы по доходам и расходам, 43 % составлены с профицитом, 22 % с дефицитом¹¹⁸.

По состоянию на 1 октября 2006 г. кредиторская задолженность местных бюджетов Российской Федерации составила 59,2 млрд руб. и уменьшилась по сравнению с 2005 г. на 3,7 млрд руб. По отношению к общему объему исполненных расходов местных бюджетов Российской Федерации указанная задолженность составляет 6,3 %.

Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации имеет место более высокий уровень кредиторской задолженности.

По данным отчетности, кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями имеется в 75 субъектах Российской Федерации и составляет 6 692,7 млн руб., или 11,3 % общей кредиторской задолженности. По сравнению с данными отчетов местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2006 г. кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями снизилась на 1 174 млн руб.

Кредиторская задолженность по предоставлению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (Фонд софинансирования) имеется в 36 субъектах Российской Федерации и составляет 1 787,6 млн руб., или 3 % общей кредиторской задолженности, что ниже уровня указанной задолженности по состоянию на 1 января 2006 г. на 312 млн.

Кредиторская задолженность по оплате труда работников бюджетной сферы имеется в 8 субъектах Российской Федерации и составляет 175,3 млн руб., или 0,2 % общей кредиторской задолженности. Полностью отсутствует задолженность по заработной плате работников бюджетной сферы в 80 субъектах Российской Федерации. По сравнению с данными отчетов местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2006 г. кредиторская задолженность по оплате труда работников бюджетной сферы снизилась на 39,5 млн руб.

¹¹⁸ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

По состоянию на 1 октября 2006 г. долговые обязательства местных бюджетов Российской Федерации сложились на уровне 108 млрд руб. и составили 28 % доходов местных бюджетов Российской Федерации, рассчитанных в соответствии с бюджетным законодательством, что выше показателя начала года на 1,8 млрд руб.¹¹⁹.

Учитывая, что основной массив вопросов межбюджетных отношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации урегулирован принятыми нормативно-правовыми актами в 2005 г., необходимо сосредоточиться на оставшихся нерешенных проблемах.

1. Совершенствование распределения инвестиционной финансовой помощи.

В настоящее время средства инвестиционной финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета предоставляются через разрозненные, не связанные друг с другом по направлениям, механизмам распределения и условиям предоставления источники: субсидии на дорожное хозяйство, программа сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и другие программы регионального паритета, средства, направляемые на создание объектов региональной и муниципальной собственности в рамках Федеральной адресной социальной программы.

С учетом вступления в силу федеральных законов о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления представляется целесообразным повысить возможность органов государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно определять конкретные направления расходования (объекты финансирования) средств, получаемых из Фонда регионального развития.

Для этого необходимо на основании единого порядка распределения средств Фонда регионального развития утвердить общие суммы инвестиционной финансовой помощи между субъектами Российской Федерации, установив при этом минимальные требования и доли софинансирования за счет региональных бюджетов.

¹¹⁹ <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

Предлагается использовать имеющийся потенциал инвестиционной финансовой помощи путем консолидации разрозненных элементов Фонда регионального развития не по территориальному признаку, а с учетом решения главной задачи – повышения уровня социально-экономического развития территорий с наименьшим относительным количеством объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

Распределение Фонда регионального развития должно производиться на основе оценки уровня отставания обеспеченности конкретного региона объектами социальной и инженерной инфраструктуры от среднего по стране уровня с учетом уровня бюджетной обеспеченности данной территории.

Требуется утвердить четкую систему критериев для определения уровней софинансирования региональных и муниципальных объектов, средства на которые выделяются из Фонда регионального развития, а также порядок реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в части возможности предоставления этих средств как источника доходов региональных фондов муниципального развития.

2. Создание условий для наиболее эффективного распределения средств федеральных внебюджетных фондов, предоставляемых территориальным внебюджетным фондам на выполнение полномочий региональных и муниципальных властей.

Важной особенностью работы территориальных фондов обязательного медицинского страхования является то, что задача, выполняемая в рамках деятельности этих фондов, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Характерно, что сопоставимые по принадлежности функции территориальных дорожных фондов изменили характер их финансирования последовательно путем включения этих средств в региональные бюджеты, а с 2005 г. и отмены целевых источников доходов.

Таким образом, представляется необходимым рассматривать фонды обязательного медицинского страхования в качестве неотъемлемого элемента бюджетной системы регионов, формирование и распределение средств которых должно производиться на тех же принципах и условиях как и непосредственно бюджетных средств.

Прежде всего следует внести соответствующие изменения в методологию формирования и распределения субсидий из Федерального фонда обязательного медицинского страхования с точки зрения повышения обоснованности и эффективности этого элемента межбюджетных отношений, учета при распределении этих средств уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Впоследствии следует разработать предложения по включению территориальных фондов обязательного медицинского страхования в состав бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов.

В настоящее время определилась устойчивая потребность на информацию о финансовом состоянии и качестве управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Потребность в получении достоверной информации оказывается не только желательной в целях ее использования при формировании бюджетов и организации мониторинга эффективности реализуемой бюджетной политики, но и напрямую предписана Бюджетным кодексом Российской Федерации в части регламентации процедуры формирования финансовых взаимоотношений бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для эффективного исполнения полномочий по распределению финансовой помощи муниципальным образованиям необходим широкий набор показателей в разрезе каждого муниципалитета, характеризующий уровень развития экономики, демографические, климатические, половозрастные и другие особенности конкретной территории.

Исходя из этого, представляется необходимым установить нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации порядок формирования, ведения и распространения единой базы, характеризующей состояние и качество управления территориальными бюджетами.

4. Повышение эффективности работы Фонда софинансирования социальных расходов.

Основное назначение Фонда – стимулирование субъектов Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Стимулирование, в свою очередь, должно осуществляться с помощью долевого финансирования из федерального бюджета (приоритетных, социально-значимых) расходов при соблюдении определенных условий.

Выбор направления, для которого может использоваться Фонд софинансирования социальных расходов исходя из цели его функционирования, имеет свои особенности. Это, в первую очередь, мероприятия, регулируемые региональными и местными властями и финансируемые за счет территориальных бюджетов, в связи с чем они не могут быть определены, спланированы и осуществлены на федеральном уровне с необходимой достоверностью и эффективностью. В то же время, федеральный центр заинтересован в осуществлении этих мероприятий. Именно в таком случае целесообразно использование данной формы поддержки в виде участия федерального бюджета в расходах, закрепленных на территориальном уровне, и установления зависимости между уровнем расходов бюджетов регионов на указанные цели и величиной финансовой помощи.

Использование подхода, создающего заинтересованность субнациональных властей в осуществлении реформы жилищно-коммунального хозяйства, принесло положительные результаты. В целом, объем выплачиваемых субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг с учетом контрольных индикаторов соблюдения федеральных стандартов наиболее объективно отражает процесс перевода жилищно-коммунального хозяйства на самокупаемость. При прочих равных условиях объем данных выплат находится в прямо пропорциональной зависимости от установленного уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, доли этих расходов в доходах населения, а главное, гарантирует соблюдение необходимого уровня социальной защиты граждан в ходе реформы.

В результате функционирования Фонда софинансирования социальных расходов реальным образом ускоряются темпы реформирования целой отрасли народного хозяйства.

В преддверии завершения работы по разграничению полномочий, в итоге которой субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны получить максимально широкие возможности по установлению и финансированию множества социально и финансово-значимых вопросов, роль Фонда софинансирования социальных расходов должна усилиться, поскольку при использовании механизмов софинансирования можно в определенной степени контролировать выполнение территориальными органами управления важнейших социальных обязательств перед населением, которые значимы и для федерального уровня. В то же время, данный Фонд не создает и жестко регламентированных рамок для получателей средств, то есть не нарушает их самостоятельность.

Таким образом, необходимо в ближайшее время определить круг региональных и муниципальных полномочий, которые могут быть использованы для софинансирования, установить четкие критерии определения условий получения этой финансовой помощи, порядок ее формирования и распределения.

5. Переход на бюджетирование, ориентированное на результат.

На федеральном уровне в настоящее время закладываются правовые основы для перехода на принципы бюджетирования, ориентированного на результат.

Суть реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 гг. В качестве основной цели Концепции реформы бюджетного процесса в Российской Федерации заявлено создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) ресурсами. Аналогичная работа должна осуществляться на всех уровнях бюджетного процесса¹²⁰.

6. Одной из основных особенностей 2006 бюджетного года является формирование новой бюджетной системы и системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации, связанной с вступлением в силу в полном объеме Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»¹²¹.

Первостепенными задачами, поставленными перед работниками Министерства финансов Российской Федерации как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере финансово-бюджетного регулирования, является оказание методологического содействия финансовым органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по ор-

¹²⁰ <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

¹²¹ <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

ганизации бюджетного процесса и межбюджетных отношений на региональном и местных уровнях в целях качественного и своевременного составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на 2006 г.

В 2004 г. Министерством финансов Российской Федерации разработаны Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, утвержденные приказом Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243, в которых содержатся разъяснения и рекомендации по вопросам использования финансовых инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в т.ч. путем формирования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), районных фондов финансовой поддержки поселений, регионального фонда компенсаций, распределению межбюджетных трансфертов и другие положения¹²².

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации разрабатываются макеты нормативных правовых актов, необходимых для реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления. К их числу относятся нормативные акты о бюджетном процессе в муниципальном образовании, муниципальном контрольном органе, муниципальном заказе, порядке ведения реестров расходных обязательств муниципальных образований и другие¹²³.

¹²² <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

¹²³ <http://minfin.rinet.ru/News/2005/2604kolle.htm>

Глава 3

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Рубежи развития межбюджетных отношений в Российской Федерации на среднесрочную перспективу

Наличие нескольких уровней власти и управления, ответственных перед собственными избирателями за проводимую политику в рамках законодательно определенных сфер компетенции, является преимуществом, эффективное использование которого позволит создать стимулы для обеспечения благосостояния населения на всей территории страны.

Процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти и реформа местного самоуправления должны привести к укреплению этого преимущества путем четкого определения по возможности непересекающихся сфер ответственности каждого уровня власти, увеличения самостоятельности региональных и местных органов власти при принятии решений, а также установления стабильных и формализованных правил взаимоотношений между уровнями власти и управления.

В среднесрочной перспективе для достижения общенациональных целей на региональном и местном уровнях независимо от уровня социально-экономического развития регионов, отмечается в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 гг.), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р, необходимо сосредоточиться на решении следующих задач:

а) обеспечение добросовестной конкуренции между регионами и муниципальными образованияами за привлечение капитала, рабочей силы, включая

устранение барьеров на свободное перемещение рабочей силы, товаров и услуг, открытие региональных рынков, устранение препятствий для реализации инвестиционных проектов, развития малого бизнеса на региональном и местном уровнях;

б) создание стимулов для внедрения инструментов стратегического планирования, программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, новых механизмов административного регулирования и управления, взаимоотношений с органами местного самоуправления, развития механизмов частно-государственного партнерства на региональном и местном уровнях, в том числе при создании и развитии особых экономических зон и технико-внедренческих парков;

в) создание механизмов, стимулирующих приток внешних и внутренних мигрантов в трудодефицитные регионы страны;

г) создание системы образовательных проектов, направленных на подготовку высококвалифицированных специалистов;

д) создание для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления системы стимулов к осуществлению приоритетных социально-экономических преобразований, включающее прежде всего:

совершенствование существующих механизмов финансового поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на проведение приоритетных реформ;

долевое финансирование мероприятий региональных и местных органов власти в области проведения социально-экономических реформ за счет средств федерального бюджета;

е) создание системы федерального мониторинга социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, предусматривающей проведение анализа нормативной правовой базы и реализации социально-экономических реформ, выявление формальных и неформальных барьеров для ведения предпринимательской деятельности и осуществления инвестиционных проектов, изучение инфраструктурных возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов, развитие кластеров, распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровнях;

ж) создание стимулов для реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры на региональном и местном уровнях;

з) содействие развитию независимых выборных органов местного самоуправления;

и) содействие межрегиональной координации решений в области экономической политики, в том числе:

выработка механизмов совместного участия в разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов;

координация разработки региональных энергетических программ и программ энергосбережения;

разработка нормативной правовой основы создания в регионах и муниципалитетах благоприятного предпринимательского климата;

к) определение кластеров, содействие кооперации организаций - поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций.

л) реализация мероприятий по обеспечению прозрачности при разработке и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации¹²⁴.

Достижение общенациональных целей на региональном и местном уровнях необходимо осуществлять с учетом особенностей территориального устройства России.

Предстоит совершенствовать систему мер федеральной политики в отношении Северного Кавказа, Калининградской области, Дальнего Востока, других приграничных территорий. Помимо оказания федеральной поддержки на указанных территориях необходимо применение особых мер в области миграционной политики, международных и внешнеэкономических отношений.

Реализация очередного этапа социально-экономических реформ в среднесрочной перспективе и масштабность поставленных общенациональных задач даже при наличии разработанной среднесрочной стратегии преобразований во многих случаях характеризуются многовариантностью принимаемых мер и, соответственно, неочевидностью их последствий. В этой связи в среднесрочной перспективе необходимо расширение практики осуществления пилотных проектов по реализации реформ на региональном уровне с последующим распространением положительных результатов их осуществления.

В ряде случаев будет осуществляться софинансирование пилотных проектов за счет средств федерального бюджета.

¹²⁴ <http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans>

Вот как предлагается построить в связи с этим, например, механизм федеральной поддержки развития региональной инфраструктуры (табл. 10)¹²⁵.

Таблица 10

Элемент	В настоящее время	Предлагается	
		дополнительный	основной
Инициатор проекта	Федерация		Субъект РФ
Расходные обязательства	ФЦП		Региональные программы
	Иной акт, решение	Иной акт, решение	
Основание	Федеральный перечень строек и объектов	Региональный перечень строек и объектов	
Источник	ФАИП	Фонд софинансирования	
Формы финансирования	«Квази-субсидии» на объекты	Субсидии на объекты	Субсидии на программы

Содействие экономическому развитию территорий требует формирования соответствующих институтов, в том числе:

создания агентств (институтов) регионального и муниципального развития, основными функциями которых должны стать осуществление мониторинга и анализа экономического развития, проведение обследований и прогнозных исследований, разработка и реализация стратегической программы развития региона, консультационная поддержка создания новых предприятий, содействие реструктуризации предприятий-банкротов либо предприятий, оказавшихся в затруднительном финансовом положении, содействие инновациям и трансферу технологий, анализ имеющихся и прогноз будущих потребностей в специальностях для учреждений образования, привлечение иностранных инвесторов, вывод предприятий на международные рынки, содействие туризму;

использования механизмов частно-государственного партнерства при реализации инфраструктурных проектов, в том числе расширения использования на региональном и муниципальном уровнях лизинговых и концессионных механизмов, практики долевого финансирования инвестиционных про-

¹²⁵ <http://www1.minfin.ru/fvr/matsem.htm>

ектов в области транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, оказания социальных услуг. Большое значение будет иметь взаимодействие с предпринимательскими ассоциациями по вопросам определения направлений регионального и муниципального развития;

создания особых экономических зон (промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных), способствующее в том числе привлечению инвестиций в регионы Российской Федерации, увеличению темпов роста валового регионального продукта, созданию дополнительных рабочих мест и увеличению поступлений средств в бюджетную систему.

Особое значение в среднесрочной перспективе будет иметь проведение реформ федеративных отношений, местного самоуправления, региональных и муниципальных финансов, межбюджетных отношений. В этой связи требуется разработать необходимые нормативные правовые акты, а также обеспечить контроль за их реализацией на практике.

Результатом осуществления реформ станет система отношений между органами власти и управления, обладающая следующими характеристиками:

четкое разграничение полномочий и предметов ведения между уровнями государственной власти и местного самоуправления, отсутствие пересекающихся сфер регулирования и вмешательства вышестоящих властей в решения других уровней власти, принимаемые в рамках собственной сферы исключительных полномочий;

эффективное функционирование органов местного самоуправления, избираемых населением и обладающих финансовыми гарантиями, сферой полномочий и ответственности перед избирателями;

повышение ответственности органов исполнительной власти за выполнение обязательств по социально-экономическому развитию регионов;

наличие четких законодательных рамок бюджетных отношений между уровнями государственной власти, по возможности исключающих произвольные неформализованные решения по отношению к нижестоящим властям.

При этом особенностями проводимых преобразований являются:

одновременное проведение реформ в нескольких областях (административно-территориальное деление, государственное и муниципальное управление, общественные финансы, налоговая политика и другие);

высокая степень межрегиональной дифференциации стартовых условий проведения реформы, обусловленная как природно-климатическими, так и социально-экономическими причинами;

необходимость принятия мер в рамках реформы органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹²⁶.

В среднесрочной перспективе в целях совершенствования системы федеративных отношений Правительству Российской Федерации предстоит:

в рамках системы федерального мониторинга создать механизмы мониторинга реализации федеративной реформы и реформы местного самоуправления;

внедрить механизмы распространения лучшей практики в области реформирования региональных финансов и местного самоуправления, осуществлять методическое содействие проведению реформ на региональном и местном уровнях;

обеспечить оказание методологической поддержки региональным и муниципальным органам власти в проведении экономических реформ, обучении региональных и муниципальных служащих¹²⁷.

Основные подходы к формированию финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на среднесрочную перспективу разработаны в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и основными показателями перспективного финансового плана на 2006 - 2008 гг.¹²⁸.

В 2006 - 2008 гг. предполагается предоставление межбюджетных трансфертов в соответствии с созданными во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации формами финансовой поддержки.

Основу раздела «Межбюджетные трансферты», как и в предшествующие годы, составляют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Федеральный фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, Федеральный фонд регионального развития и Федеральный фонд компенсаций.

¹²⁶ <http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans>

¹²⁷ <http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans>

¹²⁸ <http://www1.minfin.ru/fvr/ffpr06.htm>

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и распределяется между субъектами Российской Федерации в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации».

В соответствии с действующим бюджетным законодательством объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем увеличения объема указанного Фонда, утвержденного на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

В 2006 г. сформирован Фонд в объеме 203167,0 млн руб. исходя из объема, утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год», увеличенного на прогнозный уровень роста потребительских цен в 2006 г. в размере 7 %. На 2007 - 2008 гг. объем Фонда определяется исходя из прогнозируемого роста потребительских цен в размере 6 и 4 % соответственно.

В целях финансирования субъектами Российской Федерации в полном объеме расходов, отнесенных к приоритетным расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, в составе расходов федерального бюджета образуется *Федеральный фонд софинансирования социальных расходов*. В составе Фонда на 2006 - 2008 гг. предусматриваются субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по осуществлению мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла; выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей; обеспечению социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, за исключением выплат, предусмотренных ст. 15 и 16.1 от 18 октября 1991 г. № 1761-1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий»; предоставлению гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг¹²⁹.

Объем Фонда на 2006 – 2008 гг. сформирован исходя из размеров Фонда, предусмотренного на 2005 г., увеличенного на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен), а

¹²⁹ <http://www1.minfin.ru/fvr/ffpr06.htm>

также с учетом доведения уровня софинансирования из федерального бюджета расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг до 15 % от расчетных расходов бюджетов регионов. На 2006 г. объем Фонда составил 25853,5 млн руб.

Распределение средств Федерального фонда софинансирования социальных расходов по оказанию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан и выплате детских пособий (кроме предоставления гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг) производится исходя из численности соответствующих категорий граждан с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации после распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов - правопреемник действовавшего в 2002 - 2004 г.г. Фонда реформирования региональных финансов.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 г. № 2 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов» субсидии из Фонда предоставляются субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, отобранным на конкурсной основе, двумя частями в течение двух лет по итогам выполнения этапов реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

В 2006 г. объем Фонда по сравнению с 2005 г. увеличился в 2,4 раза, или до 1412,4 млн руб. Указанное увеличение связано с тем, что предполагается выделение средств субъектам Российской Федерации, отобранным в рамках первого и второго конкурсных отборов, двумя частями, рассчитанных исходя из объема Фонда, утвержденного на 2005 г., увеличенного на уровень роста потребительских цен в размере 7 %. Кроме того, для успешной реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в составе Фонда учтены средства в сумме 128,4 млн рублей для муниципальных образований, отбор которых был произведен в 2005 г. В 2007 - 2008 гг. из Фонда предполагается выделение средств субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, претендующим на получение субсидий из Фонда и отобранных в рамках проведения двух последующих конкурсов¹³⁰.

¹³⁰ <http://www1.minfin.ru/fvr/ffpr06.htm>

Использование средств Фонда направлено на реализацию программ реформирования региональных и муниципальных финансов, погашение и обслуживание долговых обязательств, развитие социальной инфраструктуры, реализацию социально значимых мероприятий и проектов.

В 2006 г. в составе федерального бюджета образован *Федеральный фонд регионального развития* в объеме 2679,3 млн руб. Федеральный фонд регионального развития сформирован с целью повышения уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, в том числе путем улучшения обеспеченности регионов инженерной и социальной инфраструктурой. Начиная с 2006 г. формирование и распределение средств Фонда предполагается осуществлять на формализованной основе в рамках единой системы межбюджетных трансфертов. Предоставление средств Фонда будет осуществляться на условиях софинансирования с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и потребности в получении соответствующей финансовой помощи.

При расчете средств Фонда на 2007 - 2008 гг. использован прогнозируемый уровень роста потребительских цен на соответствующий год.

В целях оказания финансовой поддержки территориальных бюджетов в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства, объема расходных обязательств в составе расходов федерального бюджета образуются *дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.*

В 2006 г. реализовывался Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что потребовало дополнительных средств субъектов Российской Федерации на обеспечение межбюджетного выравнивания муниципальных образований, выполнение ими возложенных обязательств.

В этой связи объем дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 г. существенно возрос. Размер средств увеличился по сравнению с 2005 г. в 2,8 раза и составил 55319,7 млн руб. Часть указанных дотаций в сумме 34454,7 млн руб. сформирована за счет безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поступивших в федеральный бюджет в 2005 г.

Распределение средств производится с учетом реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации» и изменения налогового законодательства, приводящего к снижению налоговой базы бюджетов субъектов Российской Федерации.

На 2007 - 2008 гг. объем дотаций определен исходя из базового объема дотаций, сложившегося в 2005 г. в сумме 19500 млн руб., и прогнозируемого уровня роста потребительских цен в размере 6 и 4 % соответственно.

Объем финансирования расходов на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления на 2006 г. составил в сумме 12942,9 млн руб. с учетом завершения расчетов по погашению задолженности, необеспеченной финансированием в 2005 г., и расходов, определенных по актам приема-передачи, представленным субъектами Российской Федерации в 2004 г. в связи с завершением сроков передачи объектов, установленных Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

В бюджетах на 2006 - 2008 гг. предусмотрено сохранить финансовую поддержку *закрытых административно-территориальных образований.*

В соответствии со ст. 5¹ Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» межбюджетные трансферты закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО) выделяются с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО. Правила компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2005 г. № 232.

За счет указанных межбюджетных трансфертов будут обеспечены меры социальной защиты, занятость населения в условиях ограничения права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом.

Объем дотаций бюджетам ЗАТО на 2006 г. составил в сумме 9620,7 млн руб. исходя объема, предусмотренного на 2005 г., увеличенного на прогнозируемый уровень роста потребительских цен¹³¹.

Распределение указанных средств бюджетам ЗАТО осуществлялось по единой методике исходя из численности населения и с учетом удорожающих

¹³¹ <http://www1.minfin.ru/fvr/ffpr06.htm>

или удешевляющих факторов стоимости предоставления бюджетных услуг в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, оказывалась финансовая помощь из федерального бюджета в виде субвенций на переселение граждан, утративших производственную, служебную связь с организациями (объектами), расположенными на территории ЗАТО и на развитие социальной и инженерной инфраструктуры.

Объем субвенций на переселение граждан на 2006 г. в сумме 1088,1 млн руб. распределялся исходя из количества поставленных в ЗАТО на учет граждан, которые смогли выехать в 2006 г. на новое место жительства, средней рыночной стоимости одного квадратного метра жилья в Российской Федерации, установленных жилищным законодательством социальных норм жилья.

Объем субвенций на развитие социальной и инженерной инфраструктуры в 2006 г. в сумме 5128,3 млн руб. распределялся с учетом доведения уровня фактической обеспеченности объектами образования, здравоохранения, культуры, жилищного строительства, коммунальной и инженерной инфраструктуры до уровня, установленного нормативами.

На 2007 - 2008 гг. объемы дотаций и субвенций определяются исходя из индексации на прогнозируемый уровень роста потребительских цен суммы средств предыдущего финансового года.

Начиная с 2006 г. бюджеты муниципальных образований, имеющих статус ЗАТО, включаются в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. В связи с этим изменится порядок зачисления межбюджетных трансфертов, которые будут перечисляться из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся ЗАТО, для последующей передачи средств соответствующим бюджетам ЗАТО. Вместе с тем указанные средства не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 12 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе г. Байконура, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 г. в федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрены средства на обеспечение сбалансированности бюджета г. Байконур¹³².

В 2004 - 2005 гг. средства в федеральном бюджете г. Байконуру не предусматривались в связи с наличием значительных остатков средств на счетах

¹³² <http://www1.minfin.ru/fvr/ffpr06.htm>

бюджета на начало соответствующего года в результате поступления в 2003 г. дополнительных доходов в бюджет г. Байконура от крупных плательщиков, имевших налоговые льготы в 2001 г.

Начиная с 2006 г. расходы бюджета города по финансированию капитальных вложений и отселению не обеспечиваются в полном объеме собственными источниками, в связи с чем из федерального бюджета бюджету г. Байконура предусматриваются дотации на содержание объектов инфраструктуры города, связанных с арендой космодрома, в сумме 671,8 млн руб., субвенции на капитальные вложения, в сумме 208,7 млн руб. и субвенции на отселение граждан - 154,1 млн руб.

В последующие годы объем дотаций и субвенций определен исходя из прогнозируемого уровня роста потребительских цен.

Финансирование дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации осуществляется в виде субвенций из федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

В настоящее время статус наукограда Российской Федерации имеют 7 муниципальных образований: г. Обнинск Калужской области, гг. Королев, Дубна, Реутов, Фрязино Московской области, п. Кольцово Новосибирской области, г. Мичуринск Тамбовской области.

Объем субвенций для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации на 2006 г. определен в сумме 749,0 млн руб. с учетом продолжения финансирования мероприятий, реализуемых в 2005 г., в последующие годы - исходя из коэффициентов индексации.

Финансирование Всероссийского конкурса на звание «Самый благоустроенный город России» будет производиться на основании Указа Президента Российской Федерации от 27 мая 1997 г. № 528. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 27 июня 1997 г. № 922 финансирования названного конкурса должно производиться за счет средств федерального бюджета.

В федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрено 100,0 млн руб., в том числе 98,5 млн руб. - на премирование городов - победителей указанного конкурса и 1,5 млн руб. - на расходы по проведению конкурса.

Проведение Всероссийского конкурса способствует реализации реформы в жилищно-коммунальном комплексе, возрождению и обновлению городов, модернизации действующих и строительству новых объектов освещения, озеленения и улично-дорожной сети.

В соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1996 г. № 29-ФЗ «О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1995 г. № 238 за счет средств федерального бюджета осуществляется финансирование ГУП МосНПО «Радон». Финансирование работ, проводимых вышеназванными предприятиями, направляется на мероприятия по сбору, переработке, утилизации и хранению радиоактивных отходов.

В федеральном бюджете на 2006 г. на финансирование указанного предприятия отпущено 1315,0 млн руб., что превышает уровень финансирования предыдущего года на 30 %¹³³.

Указанное увеличение связано с необходимостью принятия срочных мер к усилению защиты ядерно- и радиационноопасных объектов от вредного влияния техногенных, природных факторов и террористических проявлений, повышению защищенности населения и окружающей среды от воздействия неблагоприятных факторов, связанных с использованием атомной энергии и природных источников ионизирующих излучений.

В целях финансового обеспечения полномочий Российской Федерации, делегируемых для исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в составе расходов федерального бюджета по подразделу «Фонды компенсаций» образуется *Федеральный фонд компенсаций*.

В состав Федерального фонда компенсаций включены субвенции на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор России (СССР)», на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и на регистрацию актов гражданского состояния.

Распределение средств Федерального фонда компенсаций производится с учетом нормативов финансовых затрат на выполнение соответствующих полномочий и численности отдельных категорий граждан.

В 2006 г. Фонд сформирован в сумме 62366,9 млн руб. (без учета расходов на выполнение федеральных полномочий по регистрации актов гражданского состояния).

Средства на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор России (СССР)», рассчитаны исходя из

¹³³ <http://www1.minfin.ru/fvr/ffpr06.htm>

объема, утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год», увеличенного на рост потребительских цен в 2006 г. в размере 7 %. На 2007-2008 гг. объем указанных средств определен, исходя из прогнозируемого уровня роста потребительских цен в размере 6 и 4 % соответственно.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам местного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» установлены новые подходы формирования Федерального фонда компенсаций.

В соответствии с этим Законом расчет необходимого объема средств на финансирование данных мер социальной поддержки граждан должен производиться исходя из численности граждан, имеющих право на указанные льготы, федеральных стандартов предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц и социальной нормы площади жилья. В результате объем средств, выделяемых из Федерального фонда компенсаций на оплату отдельным категориям граждан жилья и коммунальных услуг, возрос в 2006 г. по сравнению с 2005 г. в 2 раза и составил 58658,4 млн руб.

В состав подраздела также включены средства на реализацию других расходных обязательств Российской Федерации с учетом положений федеральных законов от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам местного ведения Россий-

ской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» такие как: на осуществление полномочий по тушению лесных пожаров в сумме 500,0 млн руб., на осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находящимися во владении сельскохозяйственных организаций - 726,0 млн руб.

В составе межбюджетных трансфертов в 2006 г. на финансирование мероприятий по реструктуризации угольной промышленности в части реализации программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков выделено 2036,6 млн руб. Указанные средства направлены на снос и переселение граждан из ветхого жилья, содействие созданию новых рабочих мест для высвобождаемых в процессе реструктуризации работников угольной отрасли, а также переселение граждан из неперспективных шахтерских городов и поселков.

В связи с разграничением расходных полномочий и централизацией средств водного налога в федеральном бюджете предусматривались средства на капитальный ремонт гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и бесхозных гидротехнических сооружений в сумме 670 млн руб.

В связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения на 2006 - 2008 гг. предусматриваются средства в сумме 30,7 млн руб. ежегодно на осуществление полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Кроме того, для дополнительного финансирования полномочий субъектов Российской Федерации по поддержке сельскохозяйственного производства на 2006 г. выделены ассигнования в объеме 11285 млн руб. Указанные средства направлены бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий с последующим их использованием на государственную поддержку растениеводства и животноводства, субсидирование процентных ставок по кредитованию сельхозтоваропроизводителей, страхование посевов сельскохозяйственных культур¹³⁴.

¹³⁴ <http://www1.minfin.ru/fvr/ffpr06.htm>

3.2. Основные направления дальнейшего совершенствования бюджетного законодательства

Главное направление дальнейшего совершенствования бюджетного законодательства - это необходимость внесения ряда принципиальных изменений в Бюджетный кодекс РФ.

Связано это с осуществляемой в настоящее время бюджетной реформой. Сущность бюджетной реформы 2003 - 2007 гг. представлена в табл. 11.

Таблица 11

	Межбюджетные отношения 2003 - 2005	Бюджетный процесс 2004 - 2006	Реструктури- зация сети 2005 - 2007
Администраторы бюджетных средств	Власти	ГРБС	Поставщики бюджетных услуг
Полномочия	Законы о разграничении	БК + адм. реформа	Новый статус учреждений
Ресурсы	Налоги, нормативы от- числений	Многолетний бюджет	Нормативно- подушевое
Стимулы	Экономический рост	БОР	Оплата услуг
Дисциплина	Внешнее управление	Оценка финмеджмента	«Банкротство»

Цель реформы - в переходе от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям для администраторов бюджетных средств. Должны быть созданы такие правила финансового управления, распределения бюджетных ресурсов, отчетности, чтобы каждый администратор имел внутреннюю мотивацию к постоянному поиску резервов и повышению эффективности деятельности. Никакой внешний контроль не сможет их побудить это делать.

Кроме того, в законодательстве должны быть учтены особенности бюджетного цикла на 2007 - 2009 гг.

В чем заключаются эти особенности?

Первый раз он осуществляется в формате «скользящей трехлетки» в рамках перспективного финансового плана.

Последний раз он осуществляется в рамках «экспериментального» внедрения элементов БОРа в соответствии с Концепцией 2004 г.

Первый и последний раз он осуществляется в условиях подготовки к введению в действие (начиная с составления бюджетов на 2008 г.) новой редакции Бюджетного кодекса.

На региональном и местном уровнях бюджетный цикл последний раз осуществляется с возможностью последующей (в бюджетах на 2008 г.) корректировки в условиях переходного периода новых механизмов межбюджетных отношений и управления муниципальными финансами¹³⁵.

Реализация этой цели требует существенных изменений в БК РФ.

Как уже отмечалось, Бюджетный кодекс был принят 17 июля 1998 г. и вступил в силу с 1 января 2000 г. (за исключением отдельных норм).

За 8 лет после этого принято 24 закона об изменении Бюджетного кодекса, в том числе в разделы: расходы, долг, внесение и рассмотрение проекта бюджета (2000), «внебюджетные доходы» (2002), Стабилизационный фонд (2003), межбюджетные отношения (2004), судебные иски (2005).

Ежегодно вносятся изменения в закон о федеральном бюджете, принят закон о бюджетной классификации

Кроме того, в Кодекс практически непрерывно (в среднем раз в квартал) вносились изменения, при этом практически каждый год принимались фундаментальные для бюджетной системы поправки. С одной стороны, это отражало развитие методологии и требования практики, но, с другой стороны, являлось следствием достаточно большого числа неурегулированных вопросов, пробелов и внутренних противоречий Кодекса. В результате нарастала фрагментарность Кодекса, а его общая нестабильность ограничивала его применение.

В этих условиях нормативно-правовая нагрузка ложилась на Федеральный закон о федеральном бюджете, который, с одной стороны, был вынужден приостанавливать ряд норм Кодекса, что, естественно, не соответствует базовым принципам управления общественными финансами. С другой стороны, закон о бюджете вынужденно содержал большое количество норм правового характера, выходявших за сферу его предмета¹³⁶.

¹³⁵ <http://minfin.rinet.ru/>

¹³⁶ Доклад Министерства финансов Российской Федерации о проекте Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»// <http://www1.minfin.ru/budref/budref.htm>

Но даже это является не самым главным. Основной причиной разработки все новых поправок является то, что Кодекс отражает состояние представлений об управлении общественными финансами на начало - середину 90-х гг. И с этой точки зрения действующий Кодекс вовсе неплох. В нем заложены совершенно правильные принципы, которым следует большинство стран мира. Более того, он содержит целый ряд элементов, которые только сейчас начинают активно применяться в бюджетной практике, в частности, среднесрочное финансовое планирование, и даже бюджетирование по результатам. Другое дело, что эти нормы не образуют целостной системы, не стимулируют и требуют их практического применения, а целый ряд положений Кодекса препятствует развитию и применению новых принципов организации бюджетного процесса.

После того как в начале 1990-х гг. во всем мире оформилось новая идеология (модель) управления общественными финансами, большинство стран начали активно проводить бюджетную реформу в этом направлении. И Российская Федерация в 2004 г. принятием концепции реформирования бюджетного процесса¹³⁷ тоже присоединилась к этому долгосрочному процессу.

Радикальное обновление Бюджетного кодекса предусматривается, разработанным в настоящее время Минфином, проектом федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»¹³⁸. Этот документ разработан в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 гг, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249 и направлен на комплексное регулирование организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

¹³⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

¹³⁸ Доклад Министерства финансов Российской Федерации о проекте Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»// <http://www1.minfin.ru/budref/budref.htm>

Основные новации, предлагаемые законопроектом:

1) переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджетов на трехлетний период;

2) четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг с выполнением государственных (муниципальных) заданий, создание условий для возникновения организаций новых организационно-правовых форм и проведения реструктуризации бюджетной сети;

3) упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения и утверждения, исполнения и составления отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе бюджетов государственных внебюджетных фондов), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;

4) планирование расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и осуществление бюджетных инвестиций на основе разделения действующих обязательств (утвержденных в установленном порядке программ и проектов) и принимаемых обязательств (предлагаемых к утверждению программ и объектов) с отражением каждой программы и объекта в составе ведомственной структуры расходов соответствующего бюджета;

5) системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего, главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицитов бюджета;

6) усиление стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по эффективному и ответственному управлению региональными и муниципальными финансами;

7) утверждение основных принципов и позиций бюджетной классификации Российской Федерации Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) с одновременным расширением полномочий ор-

ганов власти разных уровней по ее детализации, интеграцией бюджетной классификации и бюджетного учета¹³⁹.

Кроме того, законопроектом предлагаются целый ряд поправок редакционного характера, обеспечивающих устранение внутренних противоречий, восполнение пробелов правового регулирования или уточнения формулировок действующей редакции Бюджетного кодекса.

В совокупности предлагаемая законопроектом система поправок создает правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, внедрения современных принципов и методов финансового менеджмента, повышения самостоятельности и ответственности органов власти всех уровней и в конечном счете – повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

По ряду глав, в том числе касающихся процедур составления и исполнения бюджета, Кодекс содержит общие нормы, которые распространяются в равной степени на сферу бюджетной деятельности всех уровней власти и относятся ко всем бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. Эти главы одновременно содержат положения о том, что конкретизация и детализация вышеназванных норм устанавливается в зависимости от уровня управления соответствующими нормативными правовыми актами (федеральными, региональными, муниципальными).

Кроме того, имеются главы, закрепляющие общие бюджетные нормы с учетом специфики бюджетного процесса на федеральном уровне.

Предлагаемые законопроектом поправки могут быть сгруппированы по следующим основным направлениям (разделам и главам Бюджетного кодекса).

Первое направление касается основных понятий и терминов (ст. 6 Бюджетного кодекса)

По мнению Минфина, проведение комплексной реформы бюджетного процесса требует введения новых и уточнения определений действующих понятий и терминов.

Поправки в законопроекте в этой части направлены на то, чтобы содержащиеся в Кодексе определения стали универсальными и в то же время не могли иметь никакого дополнительного толкования.

¹³⁹ Доклад Министерства финансов Российской Федерации о проекте Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»// <http://www1.minfin.ru/budref/budref.htm>

При этом понятия и термины, имеющие фундаментальный характер и применяющиеся в нескольких главах и разделах Кодекса, определяются в ст. 6 Кодекса, если же понятие имеет узкоспециализированный характер, используется только в одной главе (статье), его определение приводится непосредственно в тексте этой главы (статьи).

Законопроектом предлагаются новые определения понятий «расходы бюджета», «доходы бюджета», «сводная бюджетная роспись (бюджетная роспись)», «бюджетные ассигнования», «лимит бюджетных обязательств», «бюджетное учреждение», «субвенция», «бюджетный кредит»¹⁴⁰.

Одновременно вводится целый ряд новых понятий, связанных:

с применением новых методов бюджетного планирования («государственные (муниципальные) услуги», «государственное (муниципальное) задание», «бюджетные инвестиции»);

определением специфики расходных обязательств разных видов («публичные обязательства», «бюджетные обязательства», «денежные обязательства»);

среднесрочным финансовым планированием («плановый период»), составлением проектов бюджетов («ведомственная структура расходов бюджета», «федеральная, региональная, муниципальная адресная инвестиционная программа»);

регулированием полномочий участников бюджетного процесса («финансовый орган», «главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств», «главный администратор (администратор) доходов бюджета», «главный администратор (администратор) источников финансирования дефицитов бюджетов», «бюджетное учреждение»).

Второе направление предлагаемых Минфином изменений в Бюджетном кодексе касается бюджетной классификации Российской Федерации (гл. 4 Бюджетного кодекса).

Законопроект обеспечивает приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов и введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений. Одновременно создаются законодательные основы для развития «управленческого» принципа построения и использования бюджетной классификации, позволяющего органам

¹⁴⁰ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

власти в рамках единых позиций бюджетной классификации в максимальной степени адаптировать ее к своим нуждам и специфике. В результате этих изменений создаются необходимые предпосылки для расширения самостоятельности и повышения ответственности органов власти в сфере бюджетного планирования и управления при сохранении единства бюджетной системы и повышении прозрачности бюджетов.

Исходя из этого, законопроектом фактически предлагается новая редакция гл. 4 Бюджетного кодекса.

Уточняется состав бюджетной классификации Российской Федерации, включающей классификацию доходов (в том числе налоговых и неналоговых), классификацию расходов, классификацию источников финансирования дефицитов и классификацию операций сектора государственного управления. В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса бюджетная классификация включает в себя три вида классификации расходов бюджетов (функциональную, экономическую и ведомственную классификации), два вида классификации источников финансирования дефицитов бюджетов (источники внутреннего и внешнего финансирования), два вида классификации долгов, что усложняет ее применение в бюджетном процессе.

Законопроектом предлагается отказаться от утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом. Действующий порядок, с одной стороны, фактически требует ежегодного принятия двух в значительной степени дублирующих друг друга федеральных законов (о федеральном бюджете и о внесении изменений в бюджетную классификацию), с другой стороны, вносит элементы нестабильности в структуру бюджетной классификации.

Согласно законопроекту, базовые, единые для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации позиции двух первых уровней (группа - подгруппа, раздел - подраздел, группа - статья) каждого вида бюджетной классификации устанавливаются непосредственно Бюджетным кодексом. Одновременно Министерству финансов Российской Федерации предоставляется право утвердить единые позиции классификации доходов и операций сектора государственного управления на более низких уровнях и тем самым обеспечить единство бюджетного учета и отчетности в сферах, не имеющих существенной специфики с точки зрения уровня бюджетной системы¹⁴¹.

¹⁴¹ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

Что касается классификации расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, то при их определении, напротив, существенно расширяется самостоятельность каждого уровня власти. Согласно действующим нормам, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления имеют право лишь на детализацию утвержденных федеральным законом позиций этих видов бюджетной классификации, что не позволяло в полной мере отразить специфику региональных и местных бюджетов. Законопроектом предлагается перейти к утверждению целевых статей и видов расходов, а также статей и подстатей источников финансирования дефицитов бюджетов законами (решениями) о соответствующих бюджетах. Таким образом, уже на этапе составления и рассмотрения проектов бюджетов появится возможность адаптации в рамках единой методологии бюджетной классификации к специфике и потребностям каждого бюджета.

При этом законопроектом предлагается установить четкие требования к формированию целевых статей и видов расходов бюджетов, которые должны отражать соответствующие расходные обязательства (публичные обязательства, долгосрочные целевые программы, объекты, обособленные функции органов власти и т.д.), обеспечивая тем самым прозрачность и обоснованность бюджетных ассигнований.

В настоящее время в составе бюджетной классификации отсутствует универсальная для доходов, расходов и источников финансирования дефицитов классификация операций по их экономическому содержанию, что не позволяет объединить бюджетную классификацию с планом счетов бюджетного учета и перейти к внедрению элементов метода начислений. Для устранения этих принципиальных недостатков сложившейся системы бюджетного учета законопроектом предлагается введение классификации операций сектора государственного управления, к которому относятся органы государственной власти (органы местного самоуправления) и государственные (муниципальные) учреждения.

Данная классификация предусматривает группировку бюджетных операций по их экономическому содержанию с возможностью ее применения для бюджетного учета операций как по кассовому методу, так и по методу начислений. Метод начислений позволяет сопоставлять себестоимость оказываемых единицами сектора государственного управления услуг, повысить

прозрачность финансовой деятельности органов власти и бюджетных учреждений, формировать информацию о финансовых последствиях принимаемых решений в налогово-бюджетной сфере, состояние активов и обязательств Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Третье направление изменений в Бюджетном кодексе, предлагаемых Минфином, связано с принципами бюджетной системы Российской Федерации (гл. 5 Бюджетного кодекса).

В условиях поэтапного расширения самостоятельности и ответственности органов власти в бюджетном процессе возрастает значение единых для бюджетной системы Российской Федерации принципов, которые становятся нормами прямого действия. Соответственно, законопроектом предлагается ряд поправок в гл. 5 Бюджетного кодекса.

Законопроектом предлагается ввести новые принципы «единства кассы» и «подведомственности расходов».

Принцип «единства кассы» обеспечивает полную прозрачность и подотчетность формирования и использования бюджетных средств, существенно повышает управляемость государственными (муниципальными) финансами. Этот принцип законодательно подтверждает необходимость осуществления всех бюджетных операций в рамках единого счета соответствующего бюджета.

Введение принципа «подведомственности расходов» обусловлено необходимостью усиления ответственности за исполнение бюджетных обязательств, устранения дублирования отдельных полномочий, установления прозрачной и четкой подведомственной сети главного распорядителя. Установлены правовые основания, в соответствии с которыми определяется подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств¹⁴².

Исключается возможность реализации функций распорядителя бюджетных средств организациями, подведомственными органам исполнительной власти других уровней, а функции по распоряжению бюджетными средствами такими организациями должны быть переданы соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета.

Кроме того, предлагается уточнить формулировки принципа «полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов

¹⁴² <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

бюджетов» и принципа «общего (совокупного) покрытия расходов», что позволит обеспечить их соблюдение и, следовательно, повысить прозрачность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, консолидации бюджетных средств с целью их результативного и эффективного использования.

Уточняется определение принципа «эффективности и экономности использования бюджетных средств» с целью большей его ориентации на внедрение (с учетом сложившейся терминологии) концепции повышения результативности бюджетных расходов, а также принципа «гласности», «прозрачности (открытости)».

В части, касающейся регулирования бюджетного процесса, наиболее существенной поправкой, предлагаемой Минфином, является переход к учету доходов от оказания платных услуг (предпринимательской и иной приносящей доход деятельности), а также доходов от имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности в бюджете на всех этапах бюджетного процесса.

Зачисление доходов от оказания органами власти и бюджетными учреждениями доходов от оказания платных услуг в соответствующие бюджеты соответствует одобренным Правительством Российской Федерации принципам реструктуризации бюджетного сектора, повышает прозрачность бюджета и создает условия для создания организаций новых организационно-правовых форм. При этом введение в действие соответствующих положений законопроекта предлагается осуществить отдельным федеральным законом. До принятия этого федерального закона сохраняется действующий в настоящее время порядок регулирования доходов бюджетных учреждений от оказания платных услуг и доходов от использования государственного (муниципального) имущества.

Кроме того, уточняется порядок зачисления доходов в бюджеты, виды доходов (в части терминологии), соотношение принятия изменений в законодательство о налогах и сборах с принятием законов (решений) о бюджете.

Законопроект содержит положение, ежегодно содержащееся в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий год, согласно которому федеральные, региональные, местные налоги и сборы, иные платежи, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для распределения этими органами доходов от их уплаты в соответствии с установленными нормативами.

При этом важным дополнением служит включение положения об обязанности органов Федерального казначейства уточнить назначение платежа на основании представленного соответствующим администратором дохода бюджета решением.

Наряду с этим законопроектом предложено закрепить Бюджетным кодексом ежегодно утверждаемые федеральным законом о федеральном бюджете нормативы распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации отдельных видов доходов (доходов от аренды и продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, штрафов за нарушения законодательства Российской Федерации). Кроме того, вносятся уточнения, касающиеся зачисления в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации налога, взимаемого в виде стоимости патента; государственной пошлины по делам, рассматриваемым мировыми судьями, а также за совершение нотариальных действий; сборов за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции; платы за негативное воздействие на окружающую среду; в бюджеты муниципальных районов - налога на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога, взимаемых на межселенных территориях. Данные поправки не предусматривают изменения распределения доходов между бюджетами.

Законопроектом также предлагается исключить положения о налоговых кредитах, отсрочках и рассрочках из Бюджетного кодекса, имея в виду, что данные вопросы должны регулироваться Налоговым кодексом Российской Федерации. Данные изменения связаны с тем, что порядок предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате налогов и сборов претерпит существенные изменения в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» (принят Государственной Думой в первом чтении), в частности, исключаются ограничения в виде лимитов предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате налогов и отменяется институт «налогового кредита»¹⁴³.

Основные нововведения, предлагаемые законопроектом в отношении расходов бюджета:

выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;

¹⁴³ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

создание законодательной базы для увязки бюджетных ассигнований с объемом и качеством государственных (муниципальных) услуг;

введение новых форм финансирования государственных (муниципальных) услуг;

изменение порядка планирования и отражения в бюджете расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Формы бюджетных ассигнований установлены новой редакцией ст. 69 Бюджетного кодекса. Основные из них - бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (включая обеспечение обороны, безопасности, правоохранительную деятельность) и бюджетные ассигнование на исполнение публичных обязательств.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг предусматриваются на исполнение расходных обязательств, возникающих в результате заключения органами государственной власти (органами местного самоуправления) и бюджетными учреждениями договоров гражданско-правового характера (трудовых соглашений, государственных, муниципальных контрактов) либо установления иных условий предоставления бюджетных средств на возмездной основе при осуществлении возложенных на них функций. Поскольку действующим законодательством (законами, положениями об органах исполнительной власти и т.д.) не определен объем расходов на выполнение этих функций, закон (решение) о бюджете устанавливает предельные объемы (лимиты) для принятия и исполнения соответствующих расходных обязательств.

В свою очередь, бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг включают ассигнования на содержание бюджетных учреждений, предоставление субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, не являющимся бюджетными учреждениями (имея в виду возможность создания организаций новых организационно-правовых форм отдельными федеральными законами), оплату государственных (муниципальных) контрактов на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности и т.д. Все они характеризуются возмездностью предоставления бюджетных средств (то есть выполнением юридическими или физическими лицами определенной, оплачиваемой бюджетом деятель-

ности), должны планироваться исходя из выполнения государственных (муниципальных) заданий и отражаться в смете бюджетных учреждений.

В отличие от них бюджетные ассигнования на исполнение публичных обязательств установлены непосредственно законом и подлежат исполнению в силу закона, без предварительного введения законом (решением) о бюджете лимитов на их принятие. Эти ассигнования не носят возмездного характера, ориентированы на достижение общих социальных целей и потому не требуют планирования непосредственных результатов их использования.

На данном этапе развития бюджетного законодательства Российской Федерации предлагается ограничиться законодательным определением общей специфики только этих форм бюджетных ассигнований, имея в виду, что в дальнейшем после практической апробации в течение нескольких бюджетных циклов соответствующие нормы могут быть детализованы и, при необходимости, введены в отношении и других форм бюджетных ассигнований.

Ст. 176 действующей редакции Бюджетного кодекса предусмотрено установление заданий по оказанию государственных или муниципальных услуг, однако на практике эти нормы не применяются. С целью более четкой увязки между бюджетными ассигнованиями и оказываемыми за их счет государственными (муниципальными) услугами законопроектом предлагается введение и конкретизация понятия «государственное (муниципальное) задание». Государственные (муниципальные) задания должны будут характеризовать объем, качество и условия оказания соответствующих услуг, под которыми понимаются не только услуги социального характера (образования, здравоохранения, социального обеспечения), но и функции государства (местного самоуправления) по правовому регулированию, обеспечению обороноспособности и безопасности, контролю и надзору, планированию и т.д.

При этом главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, являющиеся органами государственной власти (местного самоуправления), могут выступать заказчиком государственных (муниципальных) услуг, оказываемых за счет бюджетных средств юридическим или физическим лицам организациями, не являющимися бюджетными учреждениями. Законопроектом предлагаются две взаимодополняющие формы финансирования деятельности таких организаций: оплата соответствующего государственного (муниципального) контракта и предоставление субсидии на возмещение затрат юридических лиц по оказанию государственных (муниципальных) услуг. В

обоих этих случаях также предусматривается формирование государственного (муниципального) задания, которое может использоваться при размещении государственного (муниципального) заказа.

Таким образом, законопроектом создается правовая основа для формирования в качестве базовой единицы бюджетного процесса связки «расходное обязательство - бюджетное ассигнование - государственное (муниципальное) задание». Уточнение понятия «реестр расходных обязательств», с одной стороны, позволяет четко привязать бюджетные ассигнования к действующей нормативной правовой базе, определяющей полномочия и функции органов государственной власти и местного самоуправления. С другой стороны, каждое бюджетное ассигнование на оказание государственных (муниципальных) услуг должно характеризоваться объемом и качеством оказываемых услуг. Наконец, новая система классификации расходов бюджетов позволяет при составлении и рассмотрении проектов бюджетов корректировать состав бюджетных ассигнований (отражаемых уникальными кодами целевых статей и/или видов расходов) исходя из состава расходных обязательств (в том числе принимаемых обязательств) и планируемых результатов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

Этот универсальный подход предлагается распространить в том числе на долгосрочные целевые программы и бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Каждая программа или объект должны быть утверждены органом исполнительной власти и, соответственно, включены в качестве отдельного расходного обязательства в реестр расходных обязательств. Бюджетные ассигнования на исполнение этих обязательств будут предусматриваться главными распорядителями бюджетных средств по уникальной для каждой программы (подпрограммы) или объекту целевой статье или виду расходов в составе ведомственной структуры расходов в объеме, предусмотренном на соответствующий год решением об утверждении программы или объекта.

В случае, если согласно ежегодно проводимым оценкам долгосрочная целевая программа реализуется неэффективно, органом исполнительной власти может быть принято решение о ее досрочном прекращении с исключением из реестра расходных обязательств (с установлением порядка завершения

выполнения либо пересмотра обязательств в соответствии с уже заключенными государственными или муниципальными контрактами).

Одновременно законопроектом предлагается перейти к включению в федеральную, региональную или муниципальную адресную инвестиционную программу только тех объектов, которые относятся соответственно к федеральной государственной собственности, государственной собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности муниципального образования. В случае необходимости поддержки строительства объектов регионального или муниципального значения из федерального бюджета (объектов муниципального значения из регионального бюджета) соответствующие средства должны передаваться в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты в виде субсидий. При этом осуществление федеральными органами исполнительной власти функций заказчиков объектов регионального или муниципального значения должно быть прекращено.

Внесены также отдельные уточнения в порядок предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам и государственным (муниципальным) унитарным предприятиям, а также в статьи о резервных фондах.

Исходя из решения Конституционного Суда Российской Федерации исключена норма о возможности приостановления законом (решением) о бюджете законодательных актов в связи с тем, что этим законом не предусмотрены средства на их реализацию. В случае необходимости действие законодательных актов, не обеспеченных (не полностью обеспеченных) источниками финансирования, должно приостанавливаться отдельными законодательными актами.

Помимо уточнения и определения действующих понятий в части дефицита бюджетов, источников его финансирования, государственного (муниципального) долга, государственных кредитов и гарантий, а также редакционных поправок, основными нововведениями, предлагаемыми законопроектом в отношении заимствований и долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются:

введение более жестких ограничений по предельным значениям долга и дефицита бюджетов ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

устранение пробелов и неопределенностей, имеющих в Бюджетном кодексе в отношении заимствований субъектов Российской Федерации в иностранной валюте.

В том числе установлен целый ряд параметров формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, соблюдение которых должно обеспечиваться в безусловном порядке. Среди таких ограничений - предельные размеры долга и дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, расходов на обслуживание долга.

Введены более жесткие ограничения по предельным значениям долга и дефицита бюджетов в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, имеющих в своих собственных доходах большую долю безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Эти изменения согласуются с положениями Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг. (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р).

Восполнены имеющиеся в Бюджетном кодексе пробелы в части осуществления субъектами Российской Федерации заимствований в иностранной валюте. Детализированы положения в части органов, наделенных правом осуществлять такие заимствования, программы и объемов таких заимствований.

Учитывая зарубежный опыт, а также с целью решения необходимых задач в области управления государственным внутренним долгом Российской Федерации и управления ликвидностью, законопроект предусматривает отражение в источниках внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета и в Программе государственных внутренних заимствований разницы между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение.

Вводится новая статья, предусматривающая списание с государственного внутреннего долга Российской Федерации долговых обязательств, не предъявленных к погашению кредитором в течение срока исковой давности, установленного законодательством Российской Федерации.

Указанная статья предоставляет право Министерству финансов Российской Федерации как эмитенту государственных ценных бумаг признавать досрочно погашенными выкупленные или переоформленные в полном объеме выпуски государственных ценных бумаг, с которыми Минфин России не планирует проведение в дальнейшем каких-либо операций.

Предлагается также дополнить Бюджетный кодекс новой статьей, устанавливающей, что средства, получаемые от продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме, а также устанавливающей нормы распределения средств от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю между уровнями бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В первую очередь, новации направлены на ликвидацию механизма возмещения расходов организаций, осуществляющих функции продавца государственного и муниципального имущества за счет отчислений от средств, полученных продавцами от покупателей в счет оплаты государственного или муниципального имущества.

Данные изменения соответствуют целям Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 гг., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», по созданию условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики и направлены на укрепление государственной финансовой дисциплины, повышение прозрачности финансовой системы Российской Федерации, усиление контроля за своевременным поступлением, целевым и эффективным использованием средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

При реализации предложенного бюджетного механизма возмещения затрат организаций, осуществляющих функции продавца государственного и (или) муниципального имущества, в бюджетах всех уровней бюджетной системы Российской Федерации должны быть определены расходы соответствующего бюджета на организацию приватизации государственного или муниципального имущества, что также в полной мере соответствует и бюджетному принципу полноты отражения доходов и расходов бюджетов.

Установление нормативов позволяет избежать возможных резких изменений сумм поступлений в доходы бюджетов Российской Федерации до разграничения и после разграничения государственной собственности на землю, а также направлено на скорейшее вовлечение в хозяйственный оборот не разграниченных земельных участков и повышение эффективности их использования.

Кроме того, законопроектом предложен ряд поправок, приводящих формулировки положений гл. 13 и 14 Бюджетного кодекса в соответствие с вновь вводимыми или изменяемыми нормами других частей Бюджетного кодекса, а также восполняющих правовые пробелы в регулировании государственных (муниципальных) гарантий¹⁴⁴.

Законопроект предусматривает исключение гарантий из определения заимствований ввиду их разной экономической сути, и отражение гарантий в отдельных программах гарантий (ст. 108¹ и 110¹). В программах гарантий подлежат отражению объемы предоставляемых, исполняемых и действующих гарантий с указанием источника средств. Обязательства по гарантиям учитываются в объемах внутреннего и внешнего долга и отражаются в долговых книгах как долговые обязательства.

Важной особенностью предлагаемых изменений в Бюджетный кодекс в части государственных и муниципальных гарантий является предложение по изменению источников исполнения гарантий. Так, если гарантия предоставлена с правом регрессного требования, ее исполнение учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета. Данное предложение основывается на экономическом соответствии возникновения временного дефицита средств и временном источнике его погашения. Исполнив гарантийные обязательства за счет бюджетных средств, дефицит покрывается в основном временными возвратными источниками финансирования дефицита бюджета, такими как займы, кредиты. Реализовав регрессные требования (которые должны быть обеспечены до выдачи гарантии), бюджет погашает соответствующие займы, кредиты.

Исполнение обязательств по гарантиям без регресса является по сути субсидированием - безвозвратным и безвозмездным расходом, который должен покрываться доходами бюджета, а не временными и к тому же платными государственными заимствованиями. Поэтому, в случае, если гарантия пре-

¹⁴⁴ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

доставляется без права регрессного требования, ее исполнение следует учитывать в расходах бюджета.

Введение в Бюджетный кодекс ст. 108¹, 110¹ и внесение изменений в ст. 109 Бюджетного кодекса связано с необходимостью определения единого подхода в отражении гарантий как долговых обязательств предоставления и исполнения гарантий, определения источников исполнения гарантий.

Особого внимания заслуживают предлагаемые Минфином изменения в гл. 16 Бюджетного кодекса, посвященной межбюджетным трансфертам.

В новой редакции главы уточнены формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации другим бюджетам¹⁴⁵.

Законопроектом предлагается введение дополнительных условий предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением средств, передаваемых на исполнение делегируемых полномочий) в объеме собственных доходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленных на повышение финансовой дисциплины и повышение качества управления региональными (муниципальными) финансами.

К субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям применяются как общие требования, устанавливаемые бюджетным законодательством, так и дополнительные ограничения по расходам на содержание органов власти и оплату труда государственных (муниципальных) служащих, контролю за эффективностью использования бюджетных средств.

Кроме того, предлагается объединение Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда регионального (муниципального) развития в Фонд софинансирования расходов, обеспечивающий предоставление бюджетам других уровней субсидий на софинансирование приоритетных расходов вне зависимости от их характера (включая бюджетные инвестиции в объекты региональной и муниципальной собственности), с едиными принципами распределения указанных средств.

Это позволит повысить в рамках единой методологии прозрачность и объективность распределения субсидий, выделяемых с целью оказания со-

¹⁴⁵ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

действия органам власти других уровней в осуществлении возложенных на них полномочий, а также позволит соответственно субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям самостоятельно принимать решения о целях направления расходов.

Также предлагается ряд поправок, уточняющих сроки подготовки, внесения и рассмотрения распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в соответствии с предлагаемыми изменениями в организации бюджетного процесса.

Внесены также редакционные поправки в связи с изменением понятия «субвенция», определяемого теперь исключительно как бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации из Федерального или регионального фонда компенсаций.

Минфином предложена новая редакция гл. 17 Бюджетного кодекса Российской Федерации, направленная на упорядочение организации бюджетного процесса в отношении государственных внебюджетных фондов.

Законопроектом предлагается привести в соответствие с действующим в настоящее время законодательством Российской Федерации порядок составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также отчетов об их исполнении, с целью формализовать его и в достаточной мере урегулировать бюджетным законодательством.

В разрезе фондов устанавливаются более подробно источники доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов с учетом положений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, учитывается специфика деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, связанная с введением новой пенсионной системы с 1 января 2002 г.

Законопроект предусматривает, что как и прежде сохранено кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов как части бюджетной системы Российской Федерации и оно осуществляется Федеральным казначейством.

В законопроекте отражены особенности формирования бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации по распределительной и накопительной составляющим бюджета фонда.

Формирование доходов накопительной составляющей осуществляется в соответствии с законодательством об обязательном пенсионном страхова-

нии, об инвестировании средств пенсионных накоплений и финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии¹⁴⁶.

Блок поправок в БК касается полномочий участников бюджетного процесса (гл. 18 и гл. 19 Бюджетного кодекса).

Законопроектом предлагается системное описание общих (единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) особенностей полномочий участников бюджетного процесса, в том числе:

установление закрытого перечня участников бюджетного процесса;

введение в состав участников бюджетного процесса и описание бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета;

уточнение описания полномочий главного распорядителя (распорядителя) и получателя бюджетных средств;

отнесение к получателям бюджетных средств только органов государственной власти (органов местного самоуправления) или бюджетных учреждений.

Согласно действующей редакции Кодекса, получателем бюджетных средств является любая организация, в том числе, например, предоставляющая бюджетным учреждениям коммунальные услуги, получающая субсидии или кредиты из бюджета и т.д. Однако такие организации не являются участниками бюджетного процесса. Законопроектом предлагается ограничить понятие «получатель бюджетных средств» организациями, которые имеют право от имени государства или местного самоуправления принимать и исполнять бюджетные обязательства.

Проведение такой границы открывает возможности для реструктуризации бюджетной сети. Нет необходимости расширять перечень получателей бюджетных средств, например, включая в него организации новых организационно-правовых форм, предоставляющие государственные (муниципальные) услуги. Такие организации будут получать бюджетные средства в виде субсидий или в рамках государственных (муниципальных) контрактов, но это не значит, что они будут наделены бюджетными полномочиями как и участники бюджетного процесса.

¹⁴⁶ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

В соответствии с введением понятия «принципа подведомственности» в Кодекс внесены дополнения в части перечня подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, который составляется главным распорядителем бюджетных средств.

В главу включена также уточненная редакция статьи, определяющей особенности правового положения бюджетных учреждений, порядка исполнения ими бюджетных обязательств, установлена возможность действия отдельных государственных организаций в соответствии с положениями, применяемыми к бюджетным учреждениям.

Кроме того, уточнены полномочия участников бюджетного процесса на федеральном уровне (соответствующие полномочия предоставлены также субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям), прежде всего органов исполнительной власти финансового блока, на которых лежит основная ответственность за организацию этого процесса.

В том числе в соответствии с проведенной административной реформой и предлагаемыми законопроектом изменениями в организации бюджетного процесса вносятся уточнения в описание полномочий Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора¹⁴⁷.

Законопроектом предложена также новая редакция гл. 20 Бюджетного кодекса, в которой реализован принцип рамочного законодательного регулирования основ составления проекта бюджета с закреплением полномочий по установлению конкретного порядка составления бюджетов за исполнительными органами соответствующего уровня власти.

Исходя из этого принципа предлагается ввести общие для всех уровней бюджетной системы нормы, устанавливающие:

- общие требования к прогнозам социально-экономического развития;
- требования к содержанию среднесрочного финансового плана;
- условия прогнозирования доходов и планирования расходов бюджета, в том числе раздельного планирования расходов на исполнение действующих и вновь принимаемых обязательств;
- состав показателей, утверждаемых в проекте закона (решения) о бюджете, и требования к прилагаемым к нему материалам и документам (в том числе исключение из их состава материалов, реально не используемых при составлении бюджетов);

¹⁴⁷ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

- порядок утверждения и реализации долгосрочных целевых программ;
- этапы и сроки составления проекта бюджета.

Законопроект предусматривает ежегодное составление и утверждение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на три года (очередной финансовый год и плановый период), что обеспечит преемственность и предсказуемость не только бюджетной, но и макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики, будет способствовать повышению устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, повысит обоснованность планирования бюджетных расходов, позволит заключать среднесрочные государственные контракты, что будет способствовать экономному и эффективному использованию бюджетных средств.

В основу бюджетного планирования предлагается положить широкой известной в международной практике метод «скользящей трехлетки», при которой ранее утвержденные проектировки второго и третьего год становятся основной следующего бюджета с ежегодным добавлением к ним проектировок нового третьего года.

При этом утверждение законом проектировок на второй и третий год не означает запрета на их корректировку в следующем бюджетном цикле. Однако эти изменения не должны ухудшать положение главных распорядителей бюджетных средств и получателей межбюджетных трансфертов. Таким образом, «скользящая трехлетка», с одной стороны, обеспечивает стабильность и предсказуемость бюджетных проектировок и, с другой стороны, возможность их реагирования на меняющуюся ситуацию, реструктуризацию обязательств, реализацию новых приоритетов бюджетной политики.

В целях повышения устойчивости бюджета предлагается ввести понятие «условно утвержденные расходы», под которыми понимаются не распределенные по главным распорядителям бюджетных средств и статьям классификации бюджетные ассигнования второго и третьего года в объеме не менее 5 % общего объема расходов. Это позволит создать резерв на случай непредвиденного сокращения доходов, который в случае подтверждения прогноза доходов может быть использован для принятия новых обязательств в очередном бюджетном цикле.

Кроме того, предлагается по-разному планировать (а в последующем - и исполнять) разные типы бюджетных обязательств: публичные и гражданско-правовые.

Публичные обязательства - это обязательства перед населением, установленные определенными нормами законов, в которых определены получатели выплат из бюджета, как правило, в конкретных объемах и на постоянной основе. Расходы по таким обязательствам не лимитируются.

Планирование обязательств гражданско-правового характера, т.е. всех остальных, за исключением публичных, принимаемых в виде государственных муниципальных контрактов и трудовых соглашений, и является основной задачей бюджетного планирования.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право выбора между утверждением бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов на 3 года либо на очередной финансовый год (с составлением перспективного финансового плана)¹⁴⁸.

Законопроектом предлагается ввести новую систему финансирования долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций, обеспечивающую прозрачность их отражения в бюджетах и бюджетной отчетности, выполнение принятых в установленном порядке соответствующих расходных обязательств, повышение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств.

Утвержденные долгосрочные целевые программы предлагается рассматривать в качестве действующих обязательств с четко определенным на весь период действия программы объемом расходов на ее исполнение. Соответственно, в очередном бюджетном цикле нет необходимости возвращаться к обсуждению объемов их финансирования (при условии, что по результатам мониторинга реализации той или иной программы не принято решения о ее досрочном прекращении или пересмотре).

Поскольку эти обязательства носят долгосрочный характер, как правило, выходящий за пределы финансового года, предлагается утверждать программы на срок до трех лет при годовом планировании и до шести лет в случае утверждения бюджета на 3 года. При этом концепции долгосрочных целевых программ, планируемых к реализации начиная с очередного финансового года, предлагается рассматривать одновременно с рассмотрением законодательным (представительным) органом проекта бюджета.

Кроме того, предлагается упорядочить межбюджетные отношения при реализации долгосрочных целевых программ, прежде всего - за счет включе-

¹⁴⁸ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

ния в состав этих программ субсидий, обусловленных утверждением и реализацией соответствующих региональных или местных программ.

Аналогичный подход предлагается в отношении бюджетных инвестиций, которые должны предусматриваться в бюджете в соответствии с утвержденным в установленном порядке органами исполнительной власти проектом в течение всего срока их реализации (новая редакция ст. 79 Кодекса)¹⁴⁹.

При этом объектам, сметная стоимость которых превышает установленный законом уровень (для объектов федеральной собственности - 10 млн руб.), предлагается присваивать уникальные коды бюджетной классификации и отражать соответствующие ассигнования в составе сводной бюджетной росписи, а бюджетные инвестиции в особо крупные проекты (соответственно 1 000 млн руб.) утверждать в качестве отдельных видов расходов законом (решением) о бюджете. Действующий в настоящее время порядок отражения объектов бюджетных инвестиций «суммарно» по видам расходов «строительство объектов для нужд отрасли», «строительство объектов общегражданского назначения», «строительство специальных и военных объектов» предлагается сохранить только в отношении незначительных по сметной стоимости объектов (с введением специальных форм отчетности об их финансировании).

Бюджетные инвестиции в объекты, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, должны осуществляться соответственно из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета. В случае необходимости оказания поддержки развитию региональной или муниципальной инфраструктуры могут представляться субсидии из фондов софинансирования расходов (в том числе - обусловленные финансированием из региональных или местных бюджетов конкретных объектов региональной или муниципальной собственности, необходимых для реализации федеральных целевых программ).

В соответствии с задачей, поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации, о бюджетной политике в 2006 г. - необходимости модернизации процедур составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, в том числе целесообразности перехода к рассмотрению проекта феде-

¹⁴⁹ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

рального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе в трех чтениях, законопроектом предложена новая концепция законодательного регулирования порядка рассмотрения и утверждения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год (далее - проект федерального бюджета), направленная на упрощение этого порядка и его переориентацию на рассмотрение приоритетных направлений бюджетных расходов.

Основными изменениями являются:

упорядочение требований к проекту федерального бюджета и прилагаемых к нему материалов исходя из сложившейся практики, а также в связи с законодательным утверждением федерального бюджета на три года;

рассмотрение проекта федерального бюджета в трех чтениях не более чем за 3 месяца, что обеспечивает его своевременное законодательное утверждение и вступление в силу;

рассмотрение и утверждение в первом чтении наряду с основными характеристиками проекта федерального бюджета расходов на исполнение публичных обязательств и общего объема условно утверждаемых расходов второго и третьего года планового периода, подлежащих распределению только в случае подтверждения прогноза доходов на эти годы;

рассмотрение и утверждение во втором чтении распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов, распределения межбюджетных трансфертов (вносимого вместе с соответствующими методиками к первому чтению), утверждение программ предоставления государственных кредитов и государственных гарантий, и утверждения текстовых статей;

рассмотрение и утверждение в третьем чтении ведомственной структуры расходов и проекта федерального бюджета в целом;

уточнение оснований и порядка внесения и рассмотрения изменений в федеральный бюджет.

Законопроектом реализован принцип общего регулирования исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Бюджетным кодексом при предоставлении полномочий по определению конкретного порядка исполнения бюджета соответствующему органу исполнительной власти. Соответственно предлагается исключить гл. 25 («Исполнение федерального бюджета») с переносом ее норм, необходимых для испол-

нения федерального бюджета, в гл. 24 («Основы исполнения бюджетов») в новой редакции¹⁵⁰.

Кроме того, предложен принцип иерархичности организации исполнения бюджетов, позволяющий, контролируя параметры утвержденного бюджета, обеспечить гибкость и вариантность детализации этих параметров главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств. При этом финансовые органы будут иметь возможность выбора между сохранением действующей схемы организации исполнения бюджета на основе единой сводной бюджетной росписи и делегированием полномочий главным распорядителям бюджетных средств (в том числе – дифференцированно в зависимости от соблюдения главными распорядителями бюджетных средств стандартов исполнения бюджетов и/или эффективности использования бюджетных средств).

Такой подход, не форсируя изменений в исполнении бюджетов и сохраняя контроль над использованием бюджетных средств, позволяет начать поэтапное и дифференцированное внедрение современных технологий финансового менеджмента, ориентирующихся на высокую степень самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств.

Соответственно основными нововведениями являются следующие нормы.

Дано новое определение сводной бюджетной росписи, формируемой финансовым органом в соответствии с законом о бюджете и содержащей, в случае необходимости, дополнительные разрезы контролируемых параметров и бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, детализирующих в установленных пределах показатели сводной бюджетной росписи, а также устанавливающей основания для перераспределения бюджетных ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств, разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов и исключающей обязательность внесения изменений в бюджет при превышении доходов бюджета планируемого уровня более чем на 10 % и режима блокировки расходов как несоответствующих современным принципам финансового менеджмента.

Включение в сводную бюджетную роспись бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета в части выплат из бюджета позволит отразить в сводной бюджетной росписи все кассовые потоки из бюджета и установить единые процедуры при ее исполнении.

¹⁵⁰ <http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm>

Введение в качестве обязательного документа исполнения бюджета кассового плана позволит планировать как периоды кассовых разрывов, так и периоды наличия временно свободных средств бюджета и сформировать оперативную информацию для принятия эффективных решений по управлению средствами бюджета.

Дополнительный инструмент в целях управления средствами бюджета - закрепление в Кодексе понятия «предельные объемы финансирования».

Последовательное описание этапов и процедур исполнения бюджета по доходам и расходам предусматривает право финансовых органов на установление порядка исполнения соответствующего бюджета в рамках, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации требований.

Так, статья «Исполнение бюджета по расходам» определяет обязательные этапы по исполнению бюджета, исходя из «жизненного цикла» бюджетного обязательства (принятие, подтверждение, санкционирование оплаты, подтверждение исполнения).

Статья «Лицевые счета для учета операций по исполнению бюджета» соответствует положениям гл. 24.1 Кодекса «Исполнение судебных актов» в части права уполномоченного исполнительного органа субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления) открывать и вести лицевые счета для учета операций по исполнению бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и право финансового органа устанавливать порядок открытия и ведения таких лицевых.

Из новой редакции статьи «Исполнение бюджета по доходам» исключены положения, не относящиеся непосредственно к процессу исполнения бюджета по доходам (распределение регулирующих доходов, учет и составление отчетности), и нашедшие отражение в соответствующих статьях Кодекса гл. 25.1.

Статья «Бюджетная смета» дана в новой редакции, учитывающей все изменения, вносимые законопроектом в части бюджетной классификации, полномочий участников бюджетного процесса, и включения в смету бюджетных обязательств только на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Уточнен порядок завершения текущего финансового года.

Введена новая статья «Особенности исполнения бюджетов, установленные федеральными законами».

Законопроектом предложены единая методология и порядок составления, проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, в том числе:

утверждение единого состава бюджетной отчетности;

порядок составления месячной, квартальной и годовой бюджетной отчетности;

порядок проведения внешней проверки годового бюджетной отчета, в том числе - раздельно по отчетам главных распорядителей бюджетных средств;

порядок рассмотрения и утверждения законодательным (представительным) органом отчета об исполнении бюджета (для федерального бюджета – одновременно с рассмотрением проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Одна из существенных новаций - создание в органах исполнительной власти подразделений внутреннего финансового контроля (аудита).

Необходимость изменения положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в части отчетной стадии бюджетного процесса обусловлена:

существующими длительными сроками рассмотрения и утверждения годовой отчетности об исполнении федерального бюджета, достигающими одного года и пяти месяцев после окончания отчетного периода. Подобные сроки отчетной стадии бюджетного процесса неприемлемы для внешних пользователей финансовой отчетности и прежде всего для законодательной власти. Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации предполагает значительно сократить сроки проверки и рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета;

отсутствием регламентирующих норм в отношении сроков формирования, проверки и рассмотрения отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

отсутствием норм в отношении обязательности представления отчетности об исполнении местных бюджетов органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации отчетности об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в Министерство финансов Российской Федерации;

недостаточным уровнем ответственности главных распорядителей бюджетных средств за результаты исполнения бюджета и формирование бюджетной отчетности. В связи с этим проект Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает обязательность проверки отчетности каждого главного распорядителя бюджетных средств соответствующим органом финансового контроля.

Указанные правоотношения образуют собой самостоятельную стадию бюджетного процесса, которые требуют обособленного правового регулирования в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Вводимые законопроектом нормы предлагается применять начиная с составления бюджетов на 2008 г. (для федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – на 2008 г. и 2009 - 2010 гг.), исполнения бюджетов в 2007 г. и составления бюджетной отчетности за 2006 г.

Предлагаемые законопроектом изменения в части обязательного перечисления бюджетными учреждениями в бюджет средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности должны быть введены в действие отдельным федеральным законом.

Для введения нового порядка планирования расходов на долгосрочные целевые программы и бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности предусмотрен переходный период.

Наряду с внесением поправок в Бюджетный кодекс законопроектом предлагается признать утратившими силу ряд положений законодательных актов, действие которых в последние годы приостанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Конечно, последнее слово в принятии этих изменений принадлежит Федеральному Собранию РФ. Несомненно, однако, что в той или иной форме они будут приняты парламентом, потому что таково требование жизни.

3.3. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг.: новые ориентиры бюджетной реформы

Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг.¹⁵¹, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-Р, подготовлена с учетом итогов реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584¹⁵².

Цель Концепции - повышение эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, а также качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

Первое направление повышения эффективности межбюджетных отношений, обозначенное в Концепции, связано с укреплением финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.

В рамках решения задачи укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в Российской Федерации в целях осуществления достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования.

В настоящее время Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрен ряд норм, обеспечивающих стабильность региональных и муниципальных финансов. К ним, в частности, относятся разграничение поступлений в бюджеты разных уровней от федеральных налогов и сборов и необходимость внесения изменений в законодательство, в том числе в закон о

¹⁵¹ www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans/mun

¹⁵² См.: Постановление Правительства РФ от 15 авг. 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

бюджете, в случае изменения расходных обязательств в течение года. Кроме того, установлено, что прогнозируемость объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год достигается путем индексации объема Фонда в текущем финансовом году на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

Тем не менее указанные меры представляются недостаточными, особенно в условиях перехода к среднесрочному финансовому планированию бюджетов всех уровней, требующему определенности не только на очередной финансовый год, но и на более длительный период.

В этой связи следует исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

Следует законодательно установить ограничения по срокам принятия федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, вступающих в силу с очередного финансового года. Такие федеральные законы должны быть приняты не позднее одного месяца до даты внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В целях расширения самостоятельности и повышения ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере бюджетного планирования и управления необходимо уточнить состав бюджетной классификации, перейдя к законодательному утверждению единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации групп и подгрупп классификации доходов бюджетов и источников финансирования дефицита бюджетов, разделов и подразделов классификации расходов, групп и статей операций сектора государственного управления, а также установить предельный срок внесения изменений в бюджетную классификацию.

При этом для обеспечения единства бюджетного учета и отчетности Министерству финансов Российской Федерации следует предоставить право

утверждать единый для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень статей и подстатей доходов бюджетов и операций сектора государственного управления, а также перечень и коды целевых статей и видов расходов, в том числе финансовое обеспечение которых полностью или частично осуществляется за счет межбюджетных трансфертов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь право самостоятельно в рамках единой методологии детализировать бюджетную классификацию в соответствии со спецификой и потребностями каждого бюджета.

Необходимо установить строгий порядок внесения изменений в принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предусмотрев исчерпывающий перечень обстоятельств, при наступлении которых подходы к распределению этих средств могут быть уточнены, как, например, изменение налогового законодательства и разграничение полномочий.

Кроме того, в случае если фактический уровень инфляции (индекс потребительских цен) в отчетном году оказался выше прогнозируемого на этот год уровня инфляции (индекса потребительских цен), необходимо увеличивать объем средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на разницу между утвержденным на отчетный финансовый год объемом средств Фонда и расчетным объемом средств исходя из фактического уровня инфляции, умноженную на прогнозируемый в текущем и очередном финансовых годах уровень инфляции (индекс потребительских цен).

В условиях перехода на трехлетнее бюджетное планирование предстоит осуществить расчеты межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации на среднесрочный период.

Кроме того, следует внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части обязательного представления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год распределения между субъектами Российской Федерации основных видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В ходе проведения реформы межбюджетных отношений определена структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Помимо основной формы оказания финансовой помощи регионам

за счет средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, действующей с 1994 г., созданы следующие формы предоставления межбюджетных трансфертов:

Федеральный фонд компенсаций - для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы;

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (до 2005 г. - Фонд реформирования региональных финансов) - для стимулирования усилий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области повышения качества управления региональными и муниципальными финансами;

Федеральный фонд софинансирования социальных расходов - для поддержки регионов в сфере предоставления социально значимых бюджетных услуг;

Федеральный фонд регионального развития - для предоставления финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры;

бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации - для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих в ходе их исполнения¹⁵³.

По данным Центра фискальной политики фактическая картина предоставления межбюджетных трансфертов из различных фондов в 2006 г. выглядит следующим образом:

Федеральный фонд компенсаций - 51 %.

Федеральный фонд софинансирования социальных расходов – 7 %

Фонд муниципального развития – 6 %

Фонд финансовой поддержки поселений – 4 %

Фонд финансовой поддержки муниципальных районов – 27 %

другие виды межбюджетных трансфертов - 5%¹⁵⁴.

Формирование и распределение указанных источников межбюджетных трансфертов в основном формализовано, взаимосвязано и регламентировано нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Однако в условиях изменения налоговой системы, передачи с одного уровня бюджетной системы на другой расходных обязательств расширилось

¹⁵³ www.government.ru/governmentactivity/rfgovernmentplans/mun_fin_rf_

¹⁵⁴ <http://www1.minfin.ru/fvr/matsem.htm>

применение межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий, которые выходят за рамки сформированной системы межбюджетных отношений.

Фактическая картина использования различных трансфертов на региональном и местном уровне выглядит следующим образом.

Дотации из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам в 2006 г.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности - 88,8 %;

дотации на сбалансирование бюджетов - 7,6 %;

прочие дотации - 3,6 %¹⁵⁵.

Субвенции на осуществление переданных государственных полномочий в 2006 г.

Полномочия субъектов - 93,7 %;

полномочия РФ - 6,3 %;

Субсидии местным бюджетам в 2006 г.

Фонд софинансирования социальных расходов - 94,7 %;

Фонд муниципального развития - 3,9 %;

Фонд реформирования муниципальных финансов - 1,4 %.

Динамика расходов местных бюджетов в 2005- 2006 гг. (без учета субвенций РФК)

2005 г. - 832,5 млрд руб.;

2006 г. - 887,2 млрд руб.¹⁵⁶.

Однако распределение указанных дотаций и субсидий производится вне формализованной основы без увязки с текущей финансовой помощью, предоставляемой в рамках основных форм межбюджетных трансфертов, а также без учета уровня бюджетной обеспеченности регионов, что существенно снижает эффект от предоставления межбюджетных трансфертов в целом.

Становится очевидной необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Особое внимание следует уделить совершенствованию механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемой из федерального бюджета. В настоящее время инвестиционная финансовая помощь осуществляется как в

¹⁵⁵ <http://www1.minfin.ru/fvr/matsem.htm>

¹⁵⁶ <http://www1.minfin.ru/fvr/matsem.htm>

рамках непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы и ряда федеральных целевых программ, так и в рамках Федерального фонда регионального развития. При этом используются не связанные между собой механизмы распределения инвестиционной финансовой помощи и условия ее предоставления.

С учетом вступления в силу федеральных законов о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления необходимо разграничить финансирование инвестиционных мероприятий, приводящих к увеличению федеральной и региональной собственности. Так, предстоит обеспечить финансирование инвестиций в объекты федеральной формы собственности в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы. Инвестиционная поддержка регионов и муниципальных образований должна осуществляться с учетом уровня их бюджетной обеспеченности и использованием механизма софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

При этом для завершения строительства объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности и включенных в состав Федеральной адресной инвестиционной программы, следует в течение нескольких лет предусматривать средства в федеральном бюджете в размере, соответствующем доле федерального бюджета в общем объеме ассигнований, необходимых для завершения строительства указанных объектов.

Следует сконцентрировать средства финансовой помощи, направляемые на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включая инвестиционную, в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов. Единые принципы распределения средств Фонда позволят повысить прозрачность межбюджетных трансфертов и их обоснованность.

Необходимо разработать и внедрить механизмы мониторинга и оценки федеральными органами исполнительной власти эффективности реализации полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также повысить ответственность за исполнение делегируемых полномочий.

На основе отчетных данных об использовании субвенций Федерального фонда компенсаций в 2005 г. необходимо внести изменение в порядок предоставления отчетности субъектов Российской Федерации о реализации переданных полномочий, ввести в практику федеральных органов исполнительной власти подготовку ежегодных докладов по оценке эффективности исполнения субъектами Российской Федерации делегируемых полномочий. Развитие системы мониторинга переданных полномочий будет способствовать своевременному выявлению недостатков и улучшению качества предоставления населению услуг государства.

Второе направление повышения эффективности межбюджетных отношений, намеченное в Концепции, связано с созданием стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

В целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты необходимо законодательно установить условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня их дотационности. Это необходимо для того, чтобы субъекты Российской Федерации стремились к увеличению собственных доходов и переходу из категории субъектов Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

В зависимости от долей межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних отчетных лет, предоставляемых из федерального бюджета (за исключением средств, передаваемых на реализацию делегируемых полномочий), в объеме собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации делятся на 3 группы, в отношении которых предполагается применять различные требования.

В отношении субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета не превышает 20 % объема собственных доходов, предполагается применять общие требования, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации, в части соблюдения ограничений на предельный размер государственного долга и дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет от 20 до 60 % объема собственных доходов, необходимо установить дополнительные ограничения, касающиеся расходов на содержание органов государственной власти и оплаты труда государственных служащих субъекта Российской Федерации, а также установить соблюдение предельных размеров повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы.

Кроме того, для таких субъектов Российской Федерации предлагается установить норму об обязательной реализации предписаний Министерства финансов Российской Федерации по бюджетным вопросам, направленным в первую очередь на устранение возникших в ходе исполнения бюджета проблем в части образования кредиторской задолженности.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет более 60 % объема собственных доходов, необходимо установить следующие требования по контролю за эффективностью использования бюджетных средств:

введение дополнительных ограничений на объем государственного долга и величину дефицита бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации;

обязательное заключение соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

введение запрета на финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации мероприятий, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

проведение ежегодной проверки исполнения бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Аналогичные требования ведения бюджетного процесса необходимо ввести и во взаимоотношения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В настоящее время структура межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов в местные бюджеты складывается следующим образом.

**Структура межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ
в местные бюджеты в 2006 г¹⁵⁷.**

Фонд компенсаций - 53,5 %;

Дотации – 28,8 %;

Субсидии – 11,4 %;

ФАИП – 0,2 %;

Прочие трансферты – 6,2 %.

Помимо институциональных норм воздействия на субъекты Российской Федерации следует усовершенствовать методики распределения финансовой помощи из федерального бюджета с целью создания стимулов к увеличению поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Предусматривается внести изменения в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, которые обеспечат создание механизма стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к развитию собственной налоговой базы. Стимулирующий эффект будет достигаться путем уточнения порядка расчета указанных дотаций, не предусматривающего сокращения их размеров в результате достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Результаты работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по увеличению поступлений налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты целесообразно учитывать при распределении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Необходимо совершенствовать процедуру заключения и исполнения соглашений об оздоровлении государственных финансов с высокодотационными субъектами Российской Федерации, предусматривая в них права, обязанности и порядок действия сторон в случае нарушения условий соглашений, а также регламентировать методы финансового и административного воздействия в отношении указанных субъектов Российской Федерации.

¹⁵⁷ <http://www1.minfin.ru/fvr/matsem.htm>

Третье направление повышения эффективности межбюджетных отношений, намеченное в Концепции, связано с созданием стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами.

Реформа разграничения полномочий законодательно закрепила значительную часть полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет определяться и устойчивость государственных финансов в целом.

В целях активизации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому оздоровлению и улучшению качества управления государственными и муниципальными финансами, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в составе федерального бюджета образован Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

Функционирование Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов особенно актуально в период реализации в Российской Федерации бюджетной реформы, реформы местного самоуправления, а также разграничения предметов ведения и полномочий. В этой связи целесообразно увеличить количество субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отбираемых для предоставления субсидий по результатам оценки программ реформирования региональных и муниципальных финансов. Предстоит усовершенствовать механизмы отбора, установленные в настоящее время, путем усиления роли показателей, определяющих качество управления региональными и муниципальными финансами.

В целях создания стимулов для улучшения качества управления региональными финансами необходимо внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению финансами, в первую очередь, по использованию новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования. Следует создать систему финансового поощрения субъектов Российской Федерации, получивших более высокую оценку.

В условиях разграничения полномочий предстоит пересмотреть принципы оказания финансовой помощи, предоставляемой на условиях софинансирования в целях обеспечения выполнения приоритетных для Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Средства для предоставления указанной помощи предусматривается сконцентрировать в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов.

Для этого необходимо доработать механизм финансирования из Федерального фонда софинансирования социальных расходов. Успешный опыт применения этого Фонда для ускорения темпов реформы жилищно-коммунального хозяйства позволяет сделать вывод о необходимости расширения сфер его применения, основанного на выполнении субъектами Российской Федерации ряда условий, от которых будут зависеть размеры предоставляемых им средств Фонда. Необходимо определить круг приоритетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, которые могут быть использованы для софинансирования из федерального бюджета, установить условия получения этой финансовой помощи с учетом показателей качества выполнения определенных задач, порядок ее формирования и распределения.

Применение механизма софинансирования из федерального бюджета должно осуществляться, в первую очередь, для выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих социальную направленность, таких, например, как предоставление гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, социальная поддержка отдельных категорий граждан.

При определении уровня софинансирования из федерального бюджета по отдельным полномочиям, финансируемым из бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, необходимо использовать механизм дифференцированного определения объемов предоставления субсидий с учетом показателей качества управления финансами. Так, например, в случае увеличения кредиторской задолженности по исполнению обязательств, установленных законодательством субъектов Российской Федерации, предусматривается сокращать размеры предоставляемых субсидий из федерального бюджета, а в случае снижения или отсутствия задолженности -

увеличивать оказание такой финансовой помощи, что позволит создать стимулы для повышения субъектами Российской Федерации качества реализации собственных полномочий и не допускать образования задолженности.

Одним из направлений работы по повышению качества управления государственными и муниципальными финансами должно стать повышение бюджетной дисциплины субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Бюджетным законодательством Российской Федерации установлен целый ряд параметров, используемых при формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, соблюдение которых должно обеспечиваться в безусловном порядке. Среди таких параметров - ограничение предельных размеров долга и дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также расходов на обслуживание долга.

Однако, несмотря на экономическую целесообразность и безусловность указанных ограничений, их нарушение допускается целым рядом субъектов Российской Федерации. При этом предоставленное Министерству финансов Российской Федерации право приостанавливать перечисление межбюджетных трансфертов получателям, нарушающим федеральное законодательство, на практике не получило системного воплощения.

Несоблюдение ограничений, утвержденных Бюджетным кодексом Российской Федерации, связано с отсутствием необходимой регламентации процедуры и последовательности действий по применению санкций к субъектам Российской Федерации, нарушающим бюджетное законодательство.

Исходя из этого необходимо, во-первых, внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, уточняющие как сами требования, так и меры по обеспечению их соблюдения, а во-вторых, разработать детальный порядок, устанавливающий методику оценки соблюдения требований бюджетного законодательства и регламент действий по отношению к субъектам Российской Федерации, нарушающим законодательство, включая экономические и административные механизмы.

В качестве меры по повышению ответственности за несоблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов, определенных бюджетным законодательством, следует уменьшать

размеры субсидий на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации, направляемых из создаваемого Федерального фонда софинансирования расходов¹⁵⁸.

Четвертое направление совершенствования межбюджетных отношений, намеченное в Концепции, связано с повышением прозрачности региональных и муниципальных финансов.

Представление прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является необходимым условием обеспечения эффективного и устойчивого управления государственными и муниципальными финансами. Основой процесса достижения этой цели должны стать требования к публичному раскрытию информации о планах, условиях и результатах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прозрачность облегчает контроль со стороны общества за эффективностью управления государственными и муниципальными финансами, повышает ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за принятые решения, содействует укреплению внутренней дисциплины в государственных и муниципальных учреждениях.

Открытая информация о финансовом состоянии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планах и результатах управления государственными и муниципальными финансами должна быть достоверной, понятной, своевременной и полной. В получении указанной информации заинтересованы не только органы, осуществляющие управление государственными и муниципальными финансами, но и граждане, инвесторы, кредиторы, другие субъекты хозяйственной деятельности.

В настоящее время в открытом доступе на регулярной основе существуют отдельные элементы статистической информации о состоянии региональных и муниципальных финансов, в числе которых присутствует отчетность об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Вместе с тем отсутствует полная картина функционирования секторов общественных финансов на региональном и муниципальном уровнях, равно

¹⁵⁸ http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans/mun_fin_rf_

как и единая методологическая основа для сбора, обработки и предоставления такого рода информации.

Особенно эта проблема актуальна на муниципальном уровне в условиях ограниченного набора данных в отношении муниципальных образований не только поселенческого, но и районного типа.

Очевидно, что для эффективного исполнения полномочий по формированию и распределению межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям необходим определенный перечень показателей по всем муниципалитетам, характеризующий уровень развития экономики, демографические, климатические, половозрастные и другие особенности конкретной территории. Целесообразно расширить возможности использования и повысить качество и полноту налоговой отчетности, формируя ее по каждому муниципальному образованию.

В связи с проведением работы в области разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрена норма об обязательном ведении реестров расходных обязательств на всех уровнях бюджетной системы с представлением реестров субъектов Российской Федерации и сводов реестров муниципальных образований в Министерство финансов Российской Федерации.

Исходя из этого необходимо разработать порядок формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качество управления бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, обеспечит свободный доступ к этой базе через сеть Интернет.

Кроме того, нужны единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти в целях составления региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня.

Необходимо также ввести в практику публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и разработать рекомендации по их составлению, в частности, по показателям эффективности деятельности. Публичные ежегод-

ные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны включать результаты деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.

Указанные отчеты будут содействовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, населению и другим заинтересованным лицам в осуществлении контроля за эффективностью деятельности органов управления за прошедший период, анализа соответствия затраченных средств значимости предоставленных населению бюджетных услуг и результатов выполнения целевых бюджетных программ, а также проведения сравнения по аналогичным показателям с другими территориями.

В связи с проводимой бюджетной реформой и смещением акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» возникла потребность в осуществлении независимой экспертизы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В Российской Федерации функции по независимой экспертизе частично исполняют контрольно-счетные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального контроля. Их главная функция - контроль за исполнением бюджета, анализ отклонений бюджета от установленных показателей, обнаружение и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств, определение эффективности и целесообразности их расходования. В то же время контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальные контрольно-счетные органы не осуществляют оценку результативности и эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Между тем переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует не только контроля за правильностью расходования бюджетных средств, но и оценки результативности их использования в бюджетном году и при завершении каждой бюджетной программы.

По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного орга-

на муниципального образования эту функцию могли бы выполнять также независимые аудиторские фирмы.

Задачи повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами делают необходимым расширение функций независимой экспертизы в области расходования бюджетных средств путем подтверждения финансовой отчетности органов исполнительной власти с выражением независимого экспертного мнения относительно его достоверности, а также экспертизы систем внутреннего контроля и результативности управления государственными и муниципальными финансами.

Необходимо также разработать комплекс мер по обеспечению внедрения независимой экспертизы - установить полномочия независимых экспертов, разработать требования к ним и процедуры отбора экспертов.

Целей всех этих преобразований несколько.

Первая - это повышение результативности бюджетных расходов.

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 гг., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», начата работа по реформированию управления бюджетными расходами с использованием принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

При этом смещение акцентов в бюджетном процессе путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров не должно ограничиваться только федеральным уровнем, но и распространяться на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Внедрение на региональном уровне принципов бюджетирования, ориентированного на результат, потребует изменения законодательства Российской Федерации в части организационно-правовых форм организаций бюджетной сферы, планирования и управления финансами, определения полномочий ответственных лиц на всех уровнях государственного и муниципального управления, изменения систем отчетности, создания систем управленческого учета и управления качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг, систем текущего мониторинга и контроля за результатами.

Будут разработаны методические рекомендации по определению стоимости государственных и муниципальных услуг, разработке и реализации целевых бюджетных программ, разработке системы сбалансированных целевых показателей, а также системы показателей работы лиц, ответственных за проведение финансовой политики.

Вторая цель - совершенствование среднесрочного финансового планирования.

Одним из основных элементов бюджетной реформы является переход к среднесрочному финансовому планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения одобренных в предыдущем бюджетном периоде основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

Практика регулирования процесса среднесрочного финансового планирования в региональном и муниципальном законодательстве сводится, как правило, только к воспроизведению норм федерального законодательства, при этом в большом количестве субъектов Российской Федерации правовое регулирование среднесрочного финансового планирования отсутствует.

В целях совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях необходимо внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации положения, обязывающие органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления проводить правовое регулирование:

процедур среднесрочного финансового планирования, включая конкретизацию целей задач, видов и форматов планирования, перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации;

порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;

взаимосвязи между среднесрочным финансовым планом и программой социально-экономического развития на перспективу;

порядка учета в процессе среднесрочного финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;

процедур использования показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта бюджета на очередной финансовый год;

порядка мониторинга исполнения показателей среднесрочного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

Министерство финансов Российской Федерации разработает методические рекомендации по среднесрочному финансовому планированию для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по применению целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей бюджетных средств.

Третья цель - совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом .

В Бюджетном кодексе Российской Федерации заложены основы управления региональным и муниципальным долгом. В частности, определены понятие и состав долга, установлены ограничения на его размер, ежегодный объем средств на его обслуживание и ежегодный прирост, а также показатели долговой книги. В то же время следует решить ряд вопросов, касающихся управления долгом, планирования долговых обязательств, принятия управленческих решений, ведения детального учета и управления рисками.

Несмотря на то, что к настоящему моменту некоторые субъекты Российской Федерации и в меньшей степени муниципальные образования имеют практику управления региональным и муниципальным долгом, в большинстве из них эта деятельность еще далека от совершенства.

Общими недостатками являются:

- отсутствие управления условными обязательствами, не входящими в состав регионального и (или) муниципального долга в трактовке Бюджетного кодекса Российской Федерации, и процедур управления рисками;
- низкий уровень аналитических возможностей информационных систем;
- неполный учет обязательств, отсутствие формализованных процедур принятия решений о новых заимствованиях или их реструктуризации;
- отсутствие связи информационных систем с системами бюджетного учета и планирования;
- применение разнообразных форм неформального учета и отчетности.

Необходим переход к управлению долгом как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами также обязательства по просроченной кредиторской задол-

женности. В связи с этим предполагается определить формы бюджетных обязательств, внедрить новые правила их учета, развивать системы планирования и управления долговыми обязательствами. Предстоит усовершенствовать учет прямых и условных обязательств, управление рисками, соответствующую отчетность, а также систему принятия решений о заимствованиях.

Для совершенствования системы управления долгом на региональном и муниципальном уровнях Министерство финансов Российской Федерации подготовит методические рекомендации, которые, в частности, будут содержать описание основных процедур управления заимствованиями и учета обязательств, конкретные предложения по управлению долгом.

Четвертая цель, намеченная в Концепции, - осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов Российской Федерации¹⁵⁹.

В соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, имеющих значительную просроченную задолженность по расходным обязательствам, предусматривается возможность введения временной финансовой администрации, цель которой - обеспечение сбалансированности бюджета и осуществление работы по минимизации долгового бремени.

В отношении высокодотационных субъектов Российской Федерации предусмотрена процедура заключения соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению собственных налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также по осуществлению контроля за их исполнением. Аналогичные процедуры действуют и в отношении муниципальных образований.

Таким образом, приоритетными становятся работы по профилактике неплатежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и выявлению наиболее распространенных проблем, приводящих к невыполнению расходных обязательств. В целях их выполнения необходимо разработать и утвердить типовые мероприятия по восстановлению платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и оздоровлению региональных и муниципальных финансов.

¹⁵⁹ www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans/mun_fin_rf_

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, как показывает анализ правового регулирования межбюджетных отношений, для их дальнейшего совершенствования потребуются осуществление серьезных изменений в структуре всего бюджетного сектора. В этой связи основными направлениями реформирования в данной сфере являются:

- оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
- уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

В рамках первого направления предполагается осуществить совершенствование управления действующей сетью получателей бюджетных средств за счет административного и финансового переподчинения ряда получателей бюджетных средств с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, устранения ситуации, при которой распорядителями средств бюджета одного уровня власти являются органы другого уровня власти;

Второе направление реформы включает в себя:

- расширение возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств. Этот процесс должен сопровождаться, с одной стороны, изменением законодательства, обеспечивающим возможность реорганизации ныне действующих бюджетных учреждений за рамками процедур ликвидации, с другой - внедрением новых организационно-правовых форм, в которые смогут реорганизоваться бюджетные учреждения. Решение о целесообразности изменения организационно-правовой формы должно рассматриваться применительно к каждому конкретному бюджетному учреждению с учетом целого ряда факторов. Реор-

ганизации не должны подвергаться учреждения, которые производят необходимые государству услуги на рыночной основе (в том числе - в рамках обеспечения конституционных гарантий) и ликвидация которых будет иметь негативные социально-экономические последствия.

- комплекс мер, направленных на изменение порядка осуществления бюджетными учреждениями деятельности, приносящей доход, в частности, установление требования об отражении внебюджетных доходов в полном объеме в доходах и расходах соответствующего бюджета. На последующих этапах необходимо установить запрет на распоряжение такими доходами бюджетными учреждениями. В результате этих преобразований субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетного учреждения возможна только по санкционированным в рамках общего бюджета обязательствам учреждения.

Третье направление предполагает переход к новым механизмам и формам предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Существующий порядок бюджетного финансирования по смете доходов и расходов имеет ряд недостатков. Во-первых, он по сути своей является неэффективным, то есть не создает стимулов к сокращению издержек и экономии бюджетных средств. Во-вторых, в действующем виде он в недостаточной степени ориентирован на достижение определенных социально-экономических результатов деятельности, так как в его рамках финансируется сам факт существования учреждения.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает использование новых механизмов, обеспечивающих выполнение государственных обязательств, гарантированных Конституцией Российской Федерации, конкурентные способы распределения бюджетных средств, финансовую привлекательность выполнения государственных заданий, гибкость в проведении государственной политики в различных отраслях с учетом их специфики.

Четвертое направление предполагает повышение ответственности министерств и ведомств за достижение поставленных целей, их заинтересованность в максимально эффективном использовании бюджетных средств, повышение роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения связи между отраслевыми стратегиями и задачами бюджетного финансирования.

На первом, подготовительном, этапе реструктуризации бюджетного сектора предполагается осуществление оптимизации сети получателей средств федерального бюджета.

Необходимость данного этапа обусловливается наличием ряда недостатков сложившейся структуры бюджетной сети и потребностью в подготовке основ проведения более глубокой реорганизации бюджетного сектора.

Данный этап может быть реализован в рамках действующего законодательства (в том числе новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

К числу основных критериев оценки сети получателей средств федерального бюджета относятся наличие в реестре главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета:

- получателей бюджетных средств (федеральных бюджетных учреждений) 5 и 6-го уровней;
- главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, не являющихся федеральными органами государственной власти;
- получателей средств федерального бюджета (федеральных бюджетных учреждений), осуществляющих непрофильную деятельность по отношению к функциям главного распорядителя средств федерального бюджета;
- распорядителей средств федерального бюджета, в ведении которых находятся не более одного получателя средств федерального бюджета;
- федеральных бюджетных учреждений, по профилю деятельности относящихся к сфере компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации или муниципальных образований;
- федеральных бюджетных учреждений со среднесписочной численностью работников меньше 5 чел.;
- федеральных бюджетных учреждений с высокой (более 50 %) долей доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности¹⁶⁰.

Проведенный анализ показал, что сложившаяся к настоящему времени сеть получателей средств федерального бюджета не соответствует требованиям бюджетного законодательства и критериям оптимальности ее ор-

¹⁶⁰ См.: Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г. (материал представлен Министерством финансов Российской Федерации) // www.government.ru

ганизации, что снижает эффективность использования средств федерального бюджета.

Из анализа сети получателей средств федерального бюджета можно сделать вывод о том, что существуют серьезные недостатки в ее организации, выражающиеся в противоречии бюджетному законодательству, наличии чрезмерного количества организаций, выполняющих непрофильную по отношению к главному распорядителю средств федерального бюджета деятельность, неоправданной разветвленности, несогласованности с основными принципами осуществляемой реформы разделения бюджетных полномочий.

Исходя из этого, в ближайшие годы необходимо реализовать следующие меры.

Необходимо определиться по организациям, включенным в состав главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета, но не являющихся федеральными органами государственной власти.

Следует ликвидировать практику исполнения функций распорядителя средств федерального бюджета иными организациями, нежели федеральные органы государственной власти или созданными ими учреждениями. В частности, это относится как к организациям, выполняющим функции распорядителей средств федерального бюджета органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, так и к частным организациям и организациям смешанной формы собственности.

Следующая проблема, требующая решения, - наличие достаточно большого количества учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, с незначительной штатной численностью сотрудников. Необходимо осуществить инвентаризацию таких учреждений и ликвидировать их с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность и действующим на данной территории, или же выполняющим аналогичные функции и действующим на соседних территориях.

Наличие параллельно функционирующих государственных организаций со сходным профилем деятельности, имеющих различную административную подчиненность и включенных в реестры бюджетополучателей различных главных распорядителей, приводит к дублированию функций и, как следствие, неэффективному использованию бюджетных средств. В первую очередь это относится к существованию ведомственных учреждений, предоставляющих медицинские, образовательные и другие социальные услуги за счет бюджетных средств. Следствием такого положения является неравенст-

во условий функционирования бюджетных учреждений, оказывающих однородные государственные (муниципальные) услуги.

В этой связи необходимо провести инвентаризацию реестров получателей бюджетных средств по главным распорядителям с целью выявления таких организаций. При этом в первую очередь необходимо осуществить инвентаризацию медицинских и образовательных учреждений, учреждений культуры. После инвентаризации таких учреждений необходимо принять решение об их объединении или преобразования в иную организационно-правовую форму, а также осуществить передачу тех организаций, которые остаются в составе бюджетной сети, в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств.

Другой недостаток существующей бюджетной сети - осуществление функций распорядителя бюджетных средств организациями, относящимися к другому уровню государственной власти. Такая ситуация возникает в случае, когда главные распорядители средств федерального бюджета не имеют территориальных подразделений на территории определенного субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования и делегируют свои полномочия по распоряжению средствами федерального бюджета, выделенными для финансирования бюджетополучателей, находящихся в их ведении на данной территории, в распоряжение региональных или местных распорядителей бюджетных средств. Необходимо провести инвентаризацию таких распорядителей и прекратить существующую практику путем передачи функций распорядителей бюджетных средств организациям, административно подчиняющимся главным распорядителям бюджетных средств, в чей реестр они входят, или путем делегирования исполнения соответствующих полномочий органам власти других уровней, реализуемых в пределах и за счет предоставленных на эти цели субвенций из федерального бюджета.

Кардинальная реструктуризация бюджетной сети началась с момента вступления в силу Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с указанными законами в ведение субъектов Российской Федерации подлежат передаче:

- учреждения начального и среднего профессионального образования за исключением учреждений начального и среднего профессионального образования федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;
- учреждения культуры и искусства за исключением учреждений культуры и искусства федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;
- учреждения специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;
- специализированные медицинские учреждения (кожно-венерологические, туберкулезные, наркологические, онкологические диспансеры и другие специализированные медицинские учреждения) за исключением учреждений федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации.

Необходимой предпосылкой реализации указанной меры является разработка соответствующими главными распорядителями бюджетных средств критериев отнесения учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства к числу учреждений, имеющих федеральное значение.

В ведение органов местного самоуправления подлежат передаче:

- учреждения скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период;
- учреждения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования¹⁶¹.

На втором (основном) этапе реструктуризации бюджетного сектора необходимо провести более глубокие преобразования, направленные на уточнение правоспособности и (или) проведение реорганизации бюджетных учреждений как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг.

¹⁶¹ См.: Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г. (материал представлен Министерством финансов Российской Федерации) // www.government.ru

Основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств является создание механизмов, при которых государственные (муниципальные) услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм.

При этом необходимо уйти от практики принятия бюджетными учреждениями, находящимися на сметном финансировании, обязательств сверх лимитов бюджетных средств, приводящих к возникновению обязательств бюджета перед поставщиками работ и услуг бюджетных учреждений, порождающих субсидиарную ответственность. С этой целью необходимо внести изменения в правоспособность бюджетных учреждений, ограничивающие возможность принятия обязательств, не предусмотренных сметой доходов и расходов, утвержденной в установленном порядке.

Установление такого ограничения приведет к потере бюджетными учреждениями права самостоятельного распоряжения внебюджетными доходами¹⁶².

В то же время усиление контроля за их использованием может привести к сокращению или сокрытию внебюджетных доходов, в особенности в бюджетных учреждениях, для которых доля таких доходов в общем объеме средств высока или может быть потенциально высока в случае выхода из бюджетного сектора.

В этой связи должна быть предусмотрена возможность преобразования государственных учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам. При этом, в случае соблюдения этих условий, не существует никакой необходимости в ограничении права организаций, создающихся в процессе реорганизации, на осуществление предпринимательской деятельности и самостоятельное распоряжение доходами от нее.

В результате реорганизации бюджетные учреждения на основании решения учредителей могут быть преобразованы в специализированные государственные (муниципальные) некоммерческие организации, государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации, хозяйственные общества в зависимости от отраслевых особенностей функционирования и специфики выполняемых задач. Участие государства в предоставле-

¹⁶² См.: Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г. (материал представлен Министерством финансов Российской Федерации) // www.government.ru

нии услуг, ранее производившимися бюджетными учреждениями, будет осуществляться с применением различных бюджетных инструментов, включающих в себя нормативно-подушевое финансирование, государственный (муниципальный) социальный заказ и другие формы.

При этом темпы реорганизации бюджетных учреждений должны определяться исходя из степени готовности государства обеспечить размещение заказа на предоставление услуг, бесплатное внеконкурсное предоставление которых гарантирует Конституция Российской Федерации (медицинская помощь, дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование). Учитывая добровольный характер размещения государственного (муниципального) социального заказа, его финансовое обеспечение должно быть достаточным для создания экономической заинтересованности широкого круга поставщиков, отвечающих установленным требованиям.

Бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на нерыночной основе, останутся в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников. Для обеспечения возможности эффективного контроля за администрацией таких бюджетных учреждений (в том числе выполнения государственных заданий) необходимо утверждение Правительством Российской Федерации типового контракта с руководителем бюджетного учреждения. Условия типового контракта должны конкретизироваться применительно к специфике деятельности бюджетных учреждений главными распорядителями бюджетных средств. При этом в контракты должны включаться конкретные индикаторы результативности деятельности бюджетного учреждения, а также предусматриваться ответственность за превышение объемов принимаемых обязательств над доведенными до учреждения лимитами бюджетных обязательств, нарушение установленного порядка учета и отчетности и т.д. Нарушение условий контракта должно служить основанием для его досрочного расторжения (отстранения от должности руководителя учреждения).

В настоящее время имеются противоречия в определении объема правоспособности бюджетных учреждений между нормами Гражданского и Бюджетного кодексов, а также внутри самого Бюджетного кодекса.

Хотя Гражданский кодекс исходит из концепции специальной (то есть ограниченной) правоспособности некоммерческих организаций (в том числе государственных и муниципальных учреждений), предусмотренные им ограничения касаются характера и цели сделок, совершаемых такими организа-

ми, но не объема обязательств, принимаемых на себя бюджетными организациями по сделкам. Таким образом, Гражданский кодекс признает законными сделки бюджетных учреждений, соответствующие определенным учредительными документами целям их деятельности, но выходящие за пределы утвержденных для данных организаций лимитов бюджетных обязательств.

В то же время Бюджетный кодекс запрещает бюджетным учреждениям принимать на себя денежные обязательства с превышением утвержденных для них лимитов бюджетных обязательств. Однако фактически указанный запрет не действует, так как он несовместим с правом бюджетных учреждений на самостоятельное расходование средств, полученных из внебюджетных источников, закрепленным не только Гражданским, но и самим Бюджетным кодексом.

Учитывая, что лимиты бюджетных обязательств распространяются только на бюджетные ассигнования, принимая денежные обязательства сверх сметы, бюджетное учреждение всегда может сослаться на то, что их финансирование предполагалось за счет внебюджетных источников. Таким образом, в настоящее время не существует правовых оснований для признания недействительными сделок бюджетных учреждений, совершенных с превышением установленных для них лимитов бюджетных обязательств.

Несмотря на то что обязательства, принимаемые бюджетными учреждениями сверх сметы, не санкционированы государством, их погашение (при отсутствии у бюджетного учреждения достаточных для этого внебюджетных средств) происходит за счет нецелевого использования выделенных учреждению сметных ассигнований или за счет вышестоящего распорядителя бюджетных средств в порядке реализации субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений.

Для решения данной проблемы необходимо привести нормы Гражданского кодекса, регулирующие правоспособность государственных и муниципальных учреждений, в соответствие с Бюджетным кодексом. Государственные и муниципальные учреждения должны быть наделены правом принимать лишь те договорные обязательства, которые прямо предусмотрены утвержденной для них сметой доходов и расходов в пределах лимитов бюджетных обязательств. Сделки государственных (муниципальных) учреждений, совершенные с нарушением сметы доходов и расходов и лимитов бюджетных обязательств, должны быть признаны одной из разновидностей сделки юридического лица, выходящей за пределы его правоспособности. Это позволит признавать такие сделки недействительными, а следовательно, не порождающими субсидиарной ответственности государства. Одновременно

во избежание возникновения убытков у кредиторов бюджетных учреждений следует ввести в законодательство требование предварительной регистрации их договоров в органах федерального казначейства. Таким образом, кредитор бюджетного учреждения будет заранее предупрежден о наличии или отсутствии ответственности государства по этому обязательству.

Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные лимитами бюджетных обязательств, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг. Таким образом, единая смета бюджетного учреждения, утверждаемая вышестоящим распорядителем бюджетных средств, будет включать все его расходы на оплату принятых в установленном порядке обязательств за счет средств бюджета.

В настоящее время, несмотря на включение в законы о федеральном бюджете нормы, предоставляющей главным распорядителям средств федерального бюджета права контролировать порядок расходования бюджетными учреждениями средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, закон не позволяет перераспределять эти средства в процессе составления и утверждения бюджета. Вследствие этого на равных основаниях финансируются и те учреждения, которые не имеют никаких дополнительных доходов, и те, которые в состоянии полностью покрывать свои издержки за счет внебюджетных доходов.

До внесения изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы возможно осуществить ряд мер, связанных с упорядочением получения и использования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В целях создания условий для более эффективного распределения бюджетных ассигнований на первом этапе необходимо проводить политику выравнивания правового режима доходов бюджетных учреждений от платных услуг и прочих доходных источников бюджета. Во избежание сокращения поступлений доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, в условиях утраты последними заинтересованности в их получении должны применяться стимулирующие и контрольные меры. В частности, главные распорядители бюджетных средств должны разработать порядок перераспределения между подведомственными получателями средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Должно быть внедрено в практику утверждение смет бюджетных учреждений в зависимости от объема доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК***Нормативные акты**

1. Конституция Российской Федерации. - М. : Юрист, 1998. – 56 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. от 3 авг. 1998 г. - № 31. - Ст. 3823.
3. О Бюджете развития Российской Федерации : федер. закон от 26 нояб. 1998 г. № 181-ФЗ // Собр. законодательства РФ от 30 ноября 1998 г. - № 48. - Ст. 5856 (Федер. законом от 24 дек. 2002 г. № 176-ФЗ действие настоящего Федер. закона было приостановлено с 1 янв. по 31 дек. 2003 г.).
4. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : закон РСФСР от 10 окт. 1991 г. № 1735-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР от 14 нояб. 1991 г. - № 46. - Ст. 1543.
5. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления : закон РФ от 15 апр. 1993 г. № 4807-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР от 6 мая 1993 г. - № 18. - Ст. 635.
6. О признании утратившим силу пункта 7 Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2268 "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году" : указ Президента РФ от 18 авг. 1996 г. № 1214 // Собр. законодательства РФ от 26 авг. 1996 г. - № 35. - Ст. 4146.
7. О приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" : указ Президента РФ от 1 авг. 2003 г. № 866 // Собр. законодательства РФ. от 4 авг. 2003 г. - № 31. - Ст. 3106.
8. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года : постановление Правительства РФ от 15 авг. 2001 г. № 584 // Собр. законодательства РФ от 20 авг. 2001 г. - № 34. - Ст. 3503.
9. О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг. : постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 // Собр. законодательства РФ. от 10 авг. 1998 г. - № 32. - Ст. 3905.
10. По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" : постановление Конституци-

* Публикуется в авторской редакции.

онного Суда РФ от 17 июля 1998 г. № 23-П // Собр. законодательства РФ. от 27 июля 1998 г. - № 30. - Ст. 3801.

11. О Бюджетном кодексе Российской Федерации : Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 сент. 1998 г. № С5-7/УЗ-718 // Вестн. Высшего Арбитражного Суда РФ. - 1998. - № 12.

12. Формирование резервных фондов как составной части бюджетов должно производиться в соответствии с правилами, установленными федеральным законодательством для формирования государственных бюджетов : постановление Президиума Верховного Суда РФ от 4 марта 1998 г. //Бюл. Верховного Суда РФ. - 1998. - № 7.

13. Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений : одобрены постоянно действующей при Минфине России Рабочей группой по реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации. - М., 2000.

14. Международная Конференция о межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах (Москва, 2000). Заключительная декларация: одобрена 7 окт. 2000 г. - М., 2000

Научные исследования

15. *Анисимов, Ю.Л.* Квалификация преступлений в сфере бюджетных отношений : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Анисимов Ю.Л. - Н. Новгород, 2002. - 26 с.

16. *Артемьева, С.С.* Межбюджетные отношения: вопросы теории и практики / С.С. Артемьева. - Саранск : Изд-во Морд. ун-та, 2001. - 135 с. - ISBN 5-7103-0594.

17. *Бетин, О.И.* Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления / О.И. Бетин. - М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1999. - 272 с. - ISBN 5-211-04106.

18. *Он же.* Основы бюджетного федерализма : курс лекций / О.И. Бетин. - Тамбов : Изд-во Тамб. гос. ун-та, 2000. - 291 с. - ISBN 5-89016-013-3.

19. *Бетин, О.И.* Механизмы государственного межбюджетного регулирования : науч.-метод. пособие / Олег Иванович Бетин, Борис Георгиевич Преображенский. - Воронеж : Центр духов. возрождения Чернозем. края, 2001. - 208 с.

20. *Бойтуш, О.А.* Распределение финансовой помощи в системе межбюджетных отношений России / О.А. Бойтуш, А.Ю. Казак. - Екатеринбург : АМБ, 2003.

21. Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / сост. и общ. ред. В.Н. Лексина, А.Н. Швецова. - М. : Формула права, 2001.

22. *Гусев, С.И.* Межбюджетные отношения и налоговая политика: проблемы их совершенствования в Российской Федерации : монография / С.И. Гусев, Л.А. Коршунов. - Барнаул : Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2000. - 250 с.

23. Вопросы бюджетной политики и бюджетного федерализма в России и США : материалы семинара. Иркутск, 26 - 28 сент. 1995 г. / Аппарат Совета Федерации Федер. Собр. РФ; Законодат. Собр. Иркутской обл.; Агентство междунар. развития США; Барентс групп. - М., 1995.

24. *Деревянко, В.В.* Бюджетные отношения в Российской Федерации: теория, практика, эффективность / В.В. Деревянко; под науч. ред. Ю.И. Любимцева. - М. : Изд-во ТПУ, 1996.

25. *Исламгулов, Р.Р.* Бюджет и бюджетное регулирование в условиях федерализма : учеб. пособие / Р.Р. Исламгулов. - Уфа, 2000.

26. *Епифанова, Н.С.* Принципы бюджетного выравнивания в концепции бюджетного федерализма: теория и мировая практика / Н.С. Епифанова; отв. ред. М.Я. Ершова. - Новосибирск : НГУ, 2001. - 117 с. - ISBN 5-94356-020-3.

27. *Казарина, А.Х.* Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях : пособие для прокуроров / Алла Христофоровна Казарина, Дмитрий Викторович Кречетов. - М., 2001.

28. *Калов, З. А.* Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации : вопросы теории и практики. / З.А. Калов. - Нальчик : Эль-Фа, 2000. - 202 с.

29. *Клисторин, В. И.* Совершенствование межбюджетных отношений в регионе / Владимир Ильич Клисторин, Татьяна Сергеевна Новикова ; отв. ред. Г.А. Унтура - Новосибирск, 2000. - 202 с.

30. *Крохина, Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина; под ред. Н.И. Химичевой. - М. : Норма, 2001.

31. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах // О кризисе социально-экономической ситуации на Севере России и неотложных мерах по ее преодолению в осенне-зимний период 1998 - 1999 гг. : материалы парламент. слушаний 6 окт. 1998 г. - М., 1999.

32. *Корсунский, Б. Л.* Проблемы межбюджетных взаимоотношений субъектов Федерации и федерального центра / Б.Л. Корсунский. - Хабаровск, 1998. - 45 с.

33. *Максимов, А. В.* Концепция межбюджетных отношений субъекта Федерации России : науч.-практ. пособие / А.В. Максимов. - Ростов н/Д, 2001. - 21 с.

34. Материалы семинара-совещания по проблемам совершенствования межбюджетных отношений / общ. ред. С.Н. Хуревича. - М.: Олита, 2000.

35. Методологические и методические положения совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации / А.М. Поздняков [и др.]. - М. : ИНСАН, 1998.
36. Межбюджетные отношения: Проблемы и пути решения : материалы круглого стола, 13 апр. 1999 г. / РАН. Ин-т экономики. - М., 1999.
37. О реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах / Е.С. Савченко // О межбюджетных отношениях в Российской Федерации в 1999 году : материалы парламент. слушаний. - М., 1998.
38. Определение финансового потенциала регионов Российской Федерации и возможность его использования в системе межбюджетных расчетов : сб. ст. / Центр. банк РФ, НИИ. - М., 1997.
39. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // О межбюджетных отношениях в Российской Федерации в 1999 году : материалы парламент. слушаний. - М., 1998.
40. Российская юриспруденция на рубеже XX - XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых : материалы межрегион. науч. семинара молодых ученых, г. Барнаул, 27 - 29 марта 1997 г. / редкол.: В.К. Гавло [и др.]. - Барнаул : Изд-во Алт. гос. ун-та, 1997.
41. Современные тенденции развития финансовой системы : сб. работ. - М.: Диалог-МГУ, 1998.
42. Синельников-Мурылев, С.Г. Законодательные и политические аспекты бюджетной политики в постсоветской России / С.Г. Синельников - Мурылев. - М., 1998.
43. Система государственных социальных стандартов и реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. - Ростов н/Д : Рост. гос. эконом. акад., 2000.
44. Совершенствование межбюджетных отношений в России : сб. ст. / ред. Н. Главацкая - М. : Ин-т экономики переход. периода, 2000.
45. Сомоев, Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации / Р.Г. Сомоев. - СПб. : Изд-во С.-Петербург ун-та экономики и финансов, 1999.
46. Селюков, А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / А.Д. Селюков. - М. : Национальный институт бизнеса, 2003. - 432 с.
47. Он же. Государственный и муниципальный кредит : Правовое обеспечение : лекции по курсу финансового права / А.Д. Селюков. - М. : Право и закон, 2000. - 64 с. - ISBN 5-7858-0037-3.
48. Горбунова, О.Н. Бюджетное право России : учеб. пособие / О.Н. Горбунова, Ю.В. Другова, А.Д. Селюков. - М. : Проспект, 2002. 192 с. - ISBN 5-902171-05-09.

49. Совершенствование межбюджетных отношений в современных условиях : материалы науч.-практ. конф. / гл. ред. Л.П. Кураков - Чебоксары : Чуваш. ун-т, 1999.

50. Совершенствование межбюджетных отношений как основы развития местного самоуправления : материалы парламент. слушаний, 16 нояб. 2000 г. / Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации. - Изд-во. Гос. Думы, 2001.

51. *Татаркин, А. И.* Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода: проблемы, пути решения, рекомендации / А.И. Татаркин. - Екатеринбург, 2000. - 203 с.

52. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений и казначейской системы исполнения бюджетов на современном этапе : первая межрегион. науч.-практ. конф., г. Барнаул, 25 - 26 янв. 2001 г. : сб. науч. материалов / редкол.: С.И. Гусев, Ю.Г. Швецов, Т.В. Маркина. - Барнаул : Алт. гос. техн. ун-т, 2001. - 195 с.

53. Бюджетный федерализм в России: становление и развитие // Перспективы развития бюджетного федерализма в России и других странах СНГ : сб. докл. на науч.-практ. конф. 18 - 19 июня 2001 г. - М. : Теис, 2002.

54. *Альвианская, Н. В.* Проблемы реформирования местных бюджетов и пути их решения : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эконом. наук / Альвианская Н.В. - М. : Всерос. заоч. финансово-эконом. ин-т, 1995. - 26 с.

55. *Коровкин, Д. И.* Реализация правового статуса субъекта РФ в системе межбюджетных отношений (на примере Московской области) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Коровкин Д.И. - М., 2001. - 27 с.

56. *Христенко, В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В.Б. Христенко. - М. : Дело, 2002. - 608 с. - ISBN 5-7749-0260-9.

57. Бюджетный федерализм: современные проблемы и тенденции развития : материалы науч.-практ. конф., г. Москва, 5 - 6 дек. 2000 г. / Финансовая акад. при Правительстве Рос. Федерации. - М., 2001.

58. *Татаркин, А.И.* Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений / А.И. Татаркин, И.А. Пыхова, А.Г. Шеломенцев. - Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2002. - ISBN 5-94646-020-X.

59. *Христенко, В.Б.* Теория и методология построения механизмов бюджетного федерализма в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра эконом. наук / Христенко В.Б. - М., 2002.

60. *Фарушкин, А.М.* Правовое регулирование экономических основ федерализма (сравнительное исследование) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. / Фарушкин А.М. - Казань, 2002.

61. *Минаев, Н.Н.* Бюджетно-финансовое сглаживание межрегиональной асимметрии в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эконом. наук / Минаев Н.Н. - Томск, 2002.
62. *Мартинес-Васкес, Х.* Россия: переход к новому федерализму : пер. с англ. / Х.Мартинес-Васкес, Д. Бо. - М.: Весь мир, 2002.
63. *Миронов, И.В.* Реформирование налогообложения и межбюджетных отношений в условиях становления местного самоуправления / И.В. Миронов. - М.: Спутник+, 2002.
64. Об итогах реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 году и о проекте Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года / Минфин России. - М., 2001.
65. Организация казначейского исполнения бюджета и проблема межбюджетных отношений в свете Бюджетного кодекса Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. финансовых органов Москвы, Респ. Карелия, Санкт-Петербурга и Ленингр. обл, г. Москва, 20 - 22 дек. 2001 года. - М., 2002.
66. *Рогов, Г.Л.* Государственный механизм регулирования межбюджетных отношений в российской экономике : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эконом. наук / Рогов Г.Л. - М., 2002.
67. *Сочейкин, А.В.* Бюджетное регулирование в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эконом. наук / Сочейкин А.В. - М., 2002.
68. *Чернов, В.М.* Стратегия развития бюджетных отношений на субфедеральном уровне : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эконом. наук / Чернов В.М. - Саратов, 2003.
69. *Рязанцева, М.В.* Оптимизация бюджетной системы и межбюджетных отношений в регионе (на материалах Ставропольского края) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эконом. наук / Рязанцева М.В. - Ставрополь, 2003.
70. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / под ред. Г.В. Петровой. - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. - ISBN 5-94201-177-X.
71. *Преображенский, Б.Г.* Межбюджетные отношения в мировой и российской практике / Б.Г. Преображенский, И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский; Совет Федерации Федер. Собр., Воронеж. гос. ун-т. - Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.
72. *Фадеев, Д.В.* Правовые вопросы становления бюджетного федерализма в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Фадеев Д.В. - М., 2003. - 29 с.
73. Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы : сборник / под ред. В.Н. Лысенко; Ин-т соврем. политики; Проект парламент. практики «Восток-Запад»; Ассамблея парламентариев. - М., 1998.

Научное издание

Галкин Алексей Иванович

ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Монография

Подписано в печать 07.02.07

Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 12,92 Тираж 200 экз.

Заказ

Издательство

Владимирского государственного университета.

600000, Владимир, ул. Горького, 87.