

УДК 336.14

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
С УЧАСТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

А. А. Бузуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 июня 2009 г.

Аннотация: основными направлениями построения межбюджетных отношений являются разграничение расходных полномочий и собственно распределение средств между уровнями бюджетной системы. Муниципальные образования являются участниками межбюджетных отношений. От эффективности построения межбюджетных отношений зависит закрепленная Конституцией РФ самостоятельность муниципальной власти. В свою очередь, сбалансированность доходов и расходов бюджетов бюджетной системы страны, в том числе и местных, влияет на стабильное развитие государства.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетный федерализм, местное самоуправление.

Abstract: main directions building interbudget relations is differentiation spend authorities and sharing funds between budget system levels. Municipal formations are participants interbudget relations. Efficiency building interbudget relations influence on independence municipal government, which is decreed state constitution. In turn equilibration receipts and expenditures budgets including municipal influence on state sustainable development.

Key words: interbudget relations, budget federalism, municipal government (self-government).

2009. № 2

312

В настоящее время бюджетное законодательство является весьма динамично развивающейся сферой российского законодательства. С момента введения Бюджетного кодекса РФ 1 января 2000 г. в него внесено более 30 изменений и дополнений. Многие изменения связаны с процессом разграничения и уточнения компетенции различных уровней власти в Российской Федерации. В связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных

актов Российской Федерации»¹ начался новый этап реформирования бюджетного законодательства, который затронул и межбюджетные отношения.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ межбюджетные отношения — это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Это определение носит весьма общий характер, хотя законодатель и сделал попытку его уточнить. Так, им четко обозначены основания возникновения межбюджетных отношений: вопросы регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

В соответствии со ст. 1 Бюджетного кодекса РФ к бюджетным правоотношениям относятся:

— отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

— отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления, рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением.

В юридической литературе многие авторы уточняют законодательное определение межбюджетных отношений. Так, расширенное определение межбюджетных отношений предлагают А. М. Бабич и Л. И. Павлова. По их мнению, межбюджетные отношения возникают «по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса»². Наиболее полным представляется определение межбюджетных отношений как отношений «между органами власти в основном разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной без указания срока) основе видов расходов, а также доходов (полностью или частично), поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения регулирующих налогов на временной основе и перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой в целях создания исходных условий для сбалансированности бюджетов органами власти на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач и функций при соблюдении минимальных государственных стандартов на всей

¹ Рос. газ. 2007. 28 апр.

² Бабич А. М., Павлова Л. И. Государственные и муниципальные финансы. М., 2000. С. 147.

территории страны, исходя из имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала»³. Свое определение межбюджетных отношений предлагает О. Г. Бежаев: «межбюджетные отношения — это экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долговременной основе расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, определения нормативов закрепления на постоянной или долговременной основе федеральных и региональных налогов, перераспределения средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятых решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов, передачи средств в форме дотаций, субвенций, субсидий, временной финансовой помощи на возвратной платной и бесплатной основе, а также объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти»⁴. По мнению А. С. Колесова, «сущность межбюджетных отношений состоит в том, что они представляют собой неотъемлемую часть бюджетной политики государства и являются первичным, государствообразующим и бюджетообразующим направлением этой политики, призванным обеспечить рациональное регулирование всех финансовых потоков государства между его субъектами по поводу их распределения через единый центр управления и, кроме того, перераспределения между совокупностью этих субъектов и указанным выше центром всех денежных средств, которые общество добровольно передает власти для выполнения ею конкретных функций на основе создания внутри ее иерархии взаимных прав и обязанностей между различными уровнями управления»⁵. Нельзя не согласиться с автором этого определения в том, что межбюджетные отношения являются частью бюджетной политики, причем основополагающей по отношению к другим ее аспектам (учет необходимых пропорций между воспроизводством и развитием производительных сил, рациональная отраслевая и территориальная структура бюджета и др.).

В определении межбюджетных отношений, дающемся на законодательном уровне, вызывает сомнения их субъектный состав. В качестве таких субъектов в Бюджетном кодексе РФ названы федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. Но вопрос об участниках межбюд-

³ Межбюджетные отношения в Российской Федерации / под ред. А. Г. Игудина. М., 1999. С. 145.

⁴ Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования. М., 2001. С. 53.

⁵ Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / под ред. А. С. Колесова. М., 2007. С. 71—72.

жетных отношений в научной литературе является дискуссионным. Некоторые авторы относят к субъектам межбюджетных отношений всех участников по составлению основ бюджетов, их доходов и расходов, по рассмотрению и утверждению бюджетов всех уровней, а также участников, осуществляющих государственный и муниципальный финансовый контроль⁶. Большинство авторов в качестве субъектов рассматривают органы власти и управления всех уровней⁷. Наиболее правильной представляется позиция таких авторов, как М. В. Карасёва, Ю. А. Крохина, Н. И. Химичёва, А. И. Землин. Так, М. В. Карасёва считает, что из самого понятия «межбюджетные отношения» вытекает, что они должны возникать между бюджетами, т.е. между субъектами, которые являются собственниками бюджетных средств⁸. Правом же на собственный бюджет обладают Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования⁹. Этой же точки зрения придерживается Ю. А. Крохина, определяя в качестве субъектов межбюджетных отношений только территориальных субъектов бюджетного права: Российскую Федерацию, ее субъектов и муниципальные образования¹⁰. Следовательно, позиция законодателя относительно определения субъектов межбюджетных отношений представляется неверной.

Межбюджетные отношения в федеративном государстве обусловлены государственным устройством и степенью развития бюджетного федерализма. Под бюджетным федерализмом понимается распределение прав и полномочий по распоряжению финансовыми ресурсами государства¹¹. Сущность бюджетного федерализма выражается через следующие основные принципы¹²:

- наличие не менее трех основных уровней бюджетной системы;
- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сочетания интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;

⁶ См.: Татаркин А. И., Пыхаева И. А. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации). Екатеринбург, 2000. С. 11.

⁷ См.: Говорухин О. Правовое положение бюджетов в Российской Федерации на современном этапе // Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России / под ред. Н. С. Максимовой, Н. Г. Сычева, В. Г. Ермилова. М., 2003. С. 214; Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / под ред. Г. В. Петровой. СПб., 2003. С. 86.

⁸ См.: Карасёва М. В. Бюджетный кодекс РФ и развитие бюджетного федерализма // Хозяйство и право. 2002. № 7. С. 71.

⁹ См.: Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичёва. М., 2003. С. 194.

¹⁰ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002. С. 214.

¹¹ См.: Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / под ред. А. С. Колесова. М., 2007. С. 62.

¹² См.: Рыбакова Р. Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 19. С. 12.

— сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении налогово-бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределении и перераспределении последних в бюджеты разных уровней на объективной основе;

— ведущая роль федерального бюджета как выражающего общие интересы всех субъектов Федерации в сочетании с высокой степенью самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность, соответствующую налоговому потенциалу на данной территории, с предоставлением им необходимой для этого налоговой инициативы;

— активное участие субъектов Федерации в формировании и реализации налогово-бюджетной политики государства, включая межбюджетные отношения.

Межбюджетные отношения строятся по двум основным направлениям:

1) разграничение расходных полномочий, т.е. распределение полномочий по финансированию общественных услуг между уровнями бюджетной системы;

2) собственно распределение средств между уровнями бюджетной системы.

Эффективность межбюджетных отношений в значительной степени определяется тем, насколько разграничение расходов и доходов, закрепленных на постоянной основе за определенным уровнем бюджета, отвечает принципу самостоятельности бюджетов. При низком уровне собственных доходов бюджета вопрос о его самостоятельности ставится под сомнение. Как следствие, муниципальная власть всегда и везде зависит от государства в той степени, в какой она финансируется им.

К сожалению, реформа бюджетного законодательства не укрепляет самостоятельности местного самоуправления. Осуществление местным самоуправлением своих функций сопровождается расходованием финансовых средств, подпадающим под регулирование нормами бюджетного права. Законодатель, разграничивая полномочия между уровнями публичной власти, разграничивает расходные обязательства. Это разграничение происходит на основе принципа субсидиарности. Под субсидиарностью понимают такое состояние отношений различных территориальных уровней управления в обществе, когда определенные полномочия принадлежат компетенции того уровня власти и управления, который объективно в состоянии наиболее эффективно их исполнять¹³. Хотя в нашем государстве принципу субсидиарности и уделяется значительное внимание учеными и чиновниками, практически он не находит воплощения. В настоящее время все более обозначается тенденция к загрузке местного самоуправления все новыми и новыми полномочиями. Разграничение расходных полномочий сегодня практически завершено федеральным законодательством. Статьи 14, 15, 16

¹³ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 188—189.

Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержат вопросы местного значения органов местного самоуправления, на выполнение которых должны быть сориентированы расходы местных бюджетов. Причем перечень этих вопросов первоначально насчитывал для поселений — 22, муниципальных районов — 20, городских округов — 27. В результате принятия в течение 2006—2007 гг. ряда федеральных законов число вопросов местного значения увеличилось и составило для поселений — 34, муниципальных районов — 31, городских округов — 38 вопросов.

Расширение перечня вопросов местного значения привело к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований, причем до настоящего времени не существует выверенного реестра расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Не только увеличились традиционные текущие расходы муниципальных образований (здравоохранение, культура, ЖКХ), но и появились новые бюджетные мандаты, требующие расходов. Вместе с тем доходная база местных бюджетов не была увеличена, что ухудшило и без того неудовлетворительное финансовое положение муниципальных образований. Законодатель возлагает на органы местного самоуправления обязанности, которые постепенно меняют функциональную природу этой власти. При этом на конституционно-правовой статус местного самоуправления оказывают существенное влияние и изменения в бюджетном законодательстве. По мнению А. А. Сергеева, это обстоятельство является частью экспансии бюджетного права в сферу конституционного регулирования¹⁴, замещения конституционно-правового регулирования общественных отношений бюджетно-правовым регулированием.

Конституция РФ провозглашает самостоятельность местного самоуправления как формы народовластия и одной из основ конституционного строя. Однако лишение местного самоуправления самостоятельности путем бюджетно-правового регулирования сковывает всякую свободу в планировании и расходовании местных финансов, что является нарушением конституционных принципов.

Наибольшее влияние на правовой статус местного самоуправления оказывают положения бюджетного законодательства, касающиеся межбюджетных отношений, а именно регламентирующие передачу финансовых средств в местные бюджеты.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» изменение закрепленных в этом законе принципов организации местного самоуправления возможно только путем внесения в него изме-

¹⁴ См.: Сергеев А. А. О новеллах бюджетного законодательства и их влиянии на правовой статус российского местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 33.

нений и дополнений. Но законотворческая практика использует метод бюджетно-правового регулирования при установлении статуса местного самоуправления.

Так, в абз. 2 п. 3 ст. 86 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что в случае, если в муниципальном образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета субвенций, предоставляемых местным бюджетам в связи с исполнением отдельных государственных полномочий, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения соответствующих расходных обязательств, осуществляется за счет собственных доходов местного бюджета. Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ говорится, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных им на эти цели финансовых средств. Этой же точки зрения придерживается Конституционный Суд РФ¹⁵. Но ст. 2 Бюджетного кодекса РФ устанавливает приоритет своих положений при регулировании бюджетных правоотношений перед положениями других федеральных законов. Тем самым Бюджетный кодекс фактически корректирует нормы муниципального права и нарушает нормы Конституции РФ (ст. 12, 132, 133). Рассматриваемая норма Бюджетного кодекса применима в тех случаях, когда органы местного самоуправления сознательно превышают нормативы, применяемые в методиках расчета соответствующих субвенций, например, устанавливая более высокие размеры социальных выплат, чем предусмотренные федеральным законодательством. На практике же субвенции не всегда покрывают реальные расходы местного бюджета, возникающие при исполнении отдельных государственных полномочий. Методики расчета расходных обязательств муниципальных образований не были скорректированы с учетом изменений законодательства и не учитывают реальных расходных обязательств местных бюджетов. Причем методики оценки перечня реальных полномочий муниципальных образований, требующих финансовых затрат, вообще отсутствуют. Прогнозные параметры расходов муниципальных образований рассчитываются «от достигнутого», т.е. исходя из установленной базы, проиндексированной на коэффициенты-дефляторы, что не позволяет обеспечить баланс между фактической потребностью муниципальных образований и планируемыми на основании таких методик доходами и расходами.

При этом, по мнению Министерства финансов РФ, в 60 % муниципальных образований имеет место профицит бюджета¹⁶. В то время как по оценке Счетной палаты РФ и Всероссийского совета мест-

¹⁵ Постановление от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93, и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

¹⁶ См.: Муниципальная реформа: только цифры //Муниципальная власть. 2007. № 2. С. 61.

ного самоуправления фактические потребности местных бюджетов в среднем по России в два раза превышают их доходы¹⁷. Такая разница в оценке балансов местных бюджетов возникает вследствие применения некорректных методик определения их расходов и доходов.

Вторым направлением межбюджетных отношений является распределение средств между уровнями бюджетной системы. В этом направлении можно выделить две основные составляющие: налоговый механизм распределения средств между уровнями бюджетной системы и перераспределение средств из вышестоящих в нижестоящие бюджеты. Налоговое распределение средств происходит путем закрепления налогов и отчислений федеральным и региональным законодательством и установления дифференцированных нормативов в ходе составления и исполнения бюджета. Распределение средств между уровнями бюджетов строится по трем основным направлениям: временная финансовая помощь бюджетам других уровней, дотирование нижестоящего бюджета для выравнивания бюджетной обеспеченности, поддержка социально-экономического развития муниципальных образований.

В настоящее время в муниципальный бюджет полностью поступают только два налога, которые являются самыми сложными по собираемости, — земельный налог и налог на имущество физических лиц. Доля этих налогов в составе бюджетов муниципальных образований в подавляющем большинстве не превышает 4 %¹⁸. При этом вследствие поправок в Бюджетном кодексе РФ от 20 августа 2004 г. понизились нормативы отчислений — по НДФЛ с 70 до 30 %, для городских поселений нормативы отчислений по НДФЛ сократились до 10 %, по единому сельскохозяйственному налогу — с 60 до 30 %.

В целях стабильного развития регионов и создания условий для их устойчивого роста необходимо увеличить доходную базу местных бюджетов за счет установления постоянных (возможно, дифференцированных) нормативов отчислений от таких налогов, как налог на прибыль, единый налог на вмененный доход (в большем размере), от применения упрощенной системы налогообложения. Это даст муниципальным образованиям стимул для развития промышленности на своей территории, создания привлекательных инвестиционных условий, поддержки предприятий малого и среднего бизнеса.

Также в целях развития собственной финансовой базы муниципальных образований возможно увеличение нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц как налога, на развитие которого органы местного самоуправления имеют непосредственное влияние. Это повысит заинтересованность муниципалитета в развитии своей налоговой базы, станет предпосылкой повышения средней заработной платы

¹⁷ См.: Гальченко В. В. Предложения Всероссийского Совета местного самоуправления по улучшению финансовой обеспеченности расходных полномочий муниципальных образований // Муниципальная власть. 2007. № 2. С. 20.

¹⁸ См.: Там же.

в регионе, в том числе посредством применения практики заключения трехсторонних соглашений с участием представителей профсоюзов и бизнеса, сделает борьбу с зарплатой «в конвертах» более эффективной.

Перераспределение средств из вышестоящих бюджетов в нижестоящие происходит посредством межбюджетных трансфертов. Согласно ст. 135 Бюджетного кодекса РФ, межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам предоставляются в следующих формах:

- 1) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);
- 2) субсидии местным бюджетам;
- 3) субвенции местным бюджетам и субвенции бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 4) иные межбюджетные трансферты.

Проблемным вопросом является механизм передачи отдельных государственных полномочий РФ и ее субъектов на уровень местного самоуправления: в законодательстве отсутствуют не только критерии определения их состава и стоимости, но и сроки обеспечения необходимыми ресурсами.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;
- 4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
- 5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- 6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, передан-

ных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

На практике же большинство переданных на муниципальный уровень государственных полномочий финансируется за счет средств местных бюджетов и только потом «компенсируется» из бюджета субъекта Федерации. Имеют место и случаи неисполнения субъектами РФ финансовых обязательств по софинансированию ряда программ, в том числе в рамках национальных проектов¹⁹.

Изменить ситуацию, сложившуюся в области финансовой самостоятельности местного самоуправления, возможно только путем принятия специальных политических и институциональных решений, направленных на развитие заинтересованного и конструктивного взаимодействия между местным самоуправлением и государственной властью.

Так, Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 гг. предусмотрены меры, позволяющие стимулировать увеличение поступлений доходов в местные бюджеты. В ней установлены условия осуществления бюджетного процесса для местного самоуправления в зависимости от уровня дотационности муниципальных образований. Это необходимо для того, чтобы муниципальные образования стремились к увеличению собственных доходов и переходу из категории муниципальных образований с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности. Только в случае сбалансированности доходных полномочий и расходных обязанностей каждого уровня бюджетной системы (федерального, регионального и местного) государство сможет стабильно развиваться.

¹⁹ См.: Гальченко В. В. Предложения Всероссийского Совета местного самоуправления по улучшению финансовой обеспеченности расходных полномочий муниципальных образований. С. 21.

Воронежский государственный университет

*Бузуева А. А., соискатель кафедры
финансового права*

E-mail: abuzueva@ya.ru

Тел.: 8(4732) 55-84-79

Voronezh State University

*Buzueva A. A., Postgraduate Student of
the Financial Law Department*

E-mail: abuzueva@ya.ru

Tel.: 8(4732) 55-84-79