

## 2.9. СПЕЦИФИКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ

*Тутуков Альберт Юрьевич, канд. юрид. наук, полковник полиции. Должность: начальник кафедры. Место работы: Северо-Кавказский институт повышения квалификации. Филиал: филиал Краснодарского института МВД России. Подразделение: кафедра организации правоохранительной деятельности.*

*Геляхова Лейла Абдуллаховна, канд. юрид. наук, лейтенант полиции. Должность: преподаватель. Место работы: Северо-Кавказский институт повышения квалификации. Филиал: филиал Краснодарского института МВД России. Подразделение: кафедра организации правоохранительной деятельности. E-mail: Lel4993@mail.ru*

*Аннотация: В статье анализируются особенности предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям. Отмечается, что бюджет муниципального образования может осуществлять межбюджетные трансферты в иные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в частности поселениям.*

*В соответствии с законодательством органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями при условии обеспечения соответствующими материальными и финансовыми ресурсами. Такими ресурсами выступают субвенции, перечисляемые из соответствующего субъекта на осуществление указанных полномочий.*

**Ключевые слова:** муниципальное образование, межбюджетные трансферты, бюджет, правоотношения, дотации, субсидии.

### THE SPECIFICITY OF INTER-BUDGET TRANSFERS TO MUNICIPALITIES

*Tutukov Albert Yurievich, PhD at law, police colonel. Position: Head of chair. Place of employment: Place of employment: North-Caucasian advanced training Institute Branch: Krasnodar University of MIA Russia branch. Department: Law enforcement activities chair.*

*Gelyakhova Leyla Abdullakhovna, PHD at law, police lieutenant. Position: lecturer. Place of employment: North-Caucasian advanced training Institute Branch: Krasnodar University of MIA Russia branch. Department: Law enforcement activities chair. E-mail: Lel4993@mail.ru*

*Annotation: The article analyzes the characteristics of inter-budget transfers to municipalities. It is noted that the budget of the municipality may exercise intergovernmental transfers to other budgets of the budgetary system of the Russian Federation, in particular settlements.*

*In accordance with the legislation of local government may be vested with certain state powers, provided that the appropriate material and financial resources. These resources are the subventions that are transferred from the respective entity for the implementation of these powers.*

**Keywords:** municipal, intergovernmental transfers, budget, legal, grants, subsidies.

В настоящее время специфика функционирования муниципальных образований заключается в их недостаточной финансовой обеспеченности собственными

ресурсами. Фактически потребности местных бюджетов в среднем по России в два раза превышают их доходы. В этой связи органы местного самоуправления включаются в сложную систему межбюджетных отношений, в основе которых стоит взаимодействие федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и местных бюджетов.

Взаимодействие указанных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется посредством межбюджетных трансфертов путем их перечисления из одного бюджета в другой.

В ст. 136 Бюджетного кодекса РФ [1] определено, что «межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются при условии соблюдения органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, что направлено на обеспечение повышения качества управления бюджетным процессом на местном уровне».

Вместе с тем следует поддержать позицию И.В. Петровой, что «муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 % собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления» [4, с. 10].

В соответствии с законодательством органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями при условии обеспечения соответствующими материальными и финансовыми ресурсами. Такими ресурсами выступают субвенции, перечисляемые из соответствующего субъекта на осуществление указанных полномочий.

Субвенции – денежные средства, предоставляемые органам местного самоуправления из бюджетов других уровней на выполнение переданных им отдельных государственных полномочий. Являются не финансовой помощью, а компенсацией расходов местных бюджетов, связанных с выполнением государственных полномочий.

Сегодня наблюдается тенденция увеличения количества передаваемых государственных полномочий, а также несоразмерность государственных полномочий и средств, передаваемых на их исполнение, что обусловлено властными полномочиями государственных и региональных органов власти на определение методика расчета объема субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий.

Особенно высокий уровень финансовой зависимости характерен для муниципальных районов. В среднем 62 % доходов муниципальных районов привязаны к волевым решениям вышестоящих уровней, причем 38 % касаются полномочий, несвойственных муниципальным районам [2, с. 88]. Косвенно это также свидетельствует о неэффективности самой системы разграничения расходных полномочий и доходных источников: «своих» средств (поступлений от налогов и дотаций)

на решение вопросов местного значения муниципальным районам явно не хватает.

При этом муниципальным образованиям почти невозможно отказаться от предоставляемой субвенции: при передаче федеральных и региональных полномочий на муниципальный уровень согласие или несогласие муниципалитетов не влияет на принятие соответствующего регионального закона.

Бюджеты муниципальных образований могут пополняться за счет субсидий, предоставляемых из бюджета субъекта РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Основанием для поступления субсидий местным бюджетам является необходимость предоставления финансовой помощи этим бюджетам, поскольку они имеют дефицит доходов. Поэтому для обеспечения минимального уровня доходов бюджетов муниципальных образований предоставляется помощь в целях нормального функционирования государства и в целом общества.

Субсидии – бюджетные средства, предоставляемые органам местного самоуправления из бюджетов других уровней на безвозмездной и безвозвратной основе на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидии используются для софинансирования отдельных инвестиционных программ и проектов и приоритетных социально значимых расходов на территориях муниципальных образований.

Получателями субсидий могут являться как все муниципальные образования, так и группы муниципальных образований или отдельные муниципальные образования, отвечающие условиям предоставления субсидий.

Следует отметить, что в настоящее время предоставление субсидий бюджетам поселений практически не осуществляется, что обуславливается «суженным» перечнем полномочий указанных муниципальных образований. Петрова И.В. отмечает, что «субсидии выделяются, как правило, по социальным особо значимым направлениям, которые относятся к расходным полномочиям муниципальных районов» [5, с. 142].

Помимо субвенций и субсидий муниципальным районам, городским округам, городским округам с внутригородским делением могут выделяться дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджета субъекта Российской Федерации по реализации их отдельных расходных обязательств.

Помимо дотаций и субвенций субъекты Российской Федерации вправе направлять в местные бюджеты и так называемые «иные межбюджетные трансферты» - средства в пределах 10% общего объема трансфертов, не имеющие четко установленной цели их использования. К иным межбюджетным трансфертам законодатель относит следующие виды трансфертов:

«- целевые трансферты, направленные на реализацию вопросов местного значения, не требующие софинансирования со стороны муниципальных образований (т.к. если предполагается софинансирование, то такой трансферт должен предоставляться в форме субсидий);

- нецелевые обусловленные трансферты, т.е. трансферты, направление использования которых не ограничено, но получение которых может быть связано с выполнением определенных условий (требований) со стороны субъекта Российской Федерации».

Бюджетное законодательство не устанавливает формальных требований к предоставлению иных межбюджетных трансфертов, однако, как и в случае с другими формами трансфертов, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие предоставление иных межбюджетных трансфертов, должны содержать условия предоставления и принципы распределения указанных межбюджетных трансфертов.

Несмотря на явную недостаточность собственных ресурсов муниципальных образований, законодатель делегирует органам местного самоуправления полномочия по обеспечению межбюджетных трансфертов из бюджета муниципальных образований в иные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации:

1) предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и бюджетов муниципальных районов (городских округов), объем которых утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации (ст. 142.2 Бюджетного кодекса РФ). Иными словами субъектам Российской Федерации предоставлена возможность «изъятия» средств из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований путем перечисления субсидий в бюджеты субъектов Российской Федерации, так называемый «отрицательный трансферт». Однако в юридической литературе недостаточно исследована правомерность введения этого нового института бюджетного права («режим отрицательных трансфертов») в условиях отсутствия нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и адекватного расчета расходных обязательств муниципальных образований.

2) предоставление бюджету муниципального района межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов из бюджета поселения, входящего в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Иные межбюджетные трансферты могут быть переданы из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов на осуществление органами местного самоуправления муниципальных районов части полномочий по решению вопросов местного значения поселений в соответствии с заключенными между данными органами соглашениями.

Вместе с тем необходимо учитывать, что предоставление возможности представительным органам одних муниципальных районов принимать решения о перечислении части доходов бюджетов поселений в соответствующие бюджеты муниципальных районов нарушает принцип равенства бюджетных прав муниципальных образований, а также ограничивает финансовую самостоятельность бюджетов отдельных поселений, которые могут быть не согласны с перечислением указанных субсидий в бюджет муниципального района или с их размером. Кроме того, применение данного механизма ставит финансирование расходов бюджетов муниципальных районов в зависимость от размера доходной части бюджетов поселений и эффективности ее формирования.

Следует отметить, что сложившаяся практика добровольно-принудительной передачи полномочий с поселенческого на районный уровень, обусловленная в первую очередь не «проблемой отсутствия кадров», а отсутствием собственных денежных средств на их реализацию, лишает поселения соответствующей час-

ти дотаций, оставляя их в бюджете муниципального района.

3) предоставление бюджетам поселений межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района. Межбюджетные трансферты из бюджета муниципального района бюджетам поселений, входящим в состав муниципального района, предоставляются в форме:

- субвенций;
- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- иных межбюджетных трансфертов.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений способствует обеспечению экономического благосостояния и целостности территории муниципального образования, эффективному исполнению задач и функций на территориальном уровне.

Вместе с тем следует поддержать П.Д. Косинского, который утверждает, что «реализация подхода выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований выделяемыми дотациями из вышестоящего бюджета, которые компенсируются встречными финансовыми потоками, способствует возникновению противоречий между уровнями бюджетной системы. А это, в свою очередь, ставит под сомнение конституционный принцип независимости местного самоуправления от органов государственной власти. Складывающаяся ситуация не позволяет эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения и может формировать у него неприятие идеи местного самоуправления, что и наблюдается в некоторых сельских поселениях» [3, с. 8].

Поэтому в качестве одного из способа выравнивания бюджетной обеспеченности поселений предлагается их преобразование в рамках существующего законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления в Российской Федерации. Результатом преобразования муниципальных образований должно стать устранение дублирующих функций, сокращение количества избирательных кампаний, рост количества и повышение качества предоставляемых услуг муниципальным населению, появление возможности увеличения оплаты труда работников муниципалитета. Как следствие, преобразование путем объединения муниципальных образований сделает возможным более рациональное использование налогооблагаемой базы территории и оптимизирование системы управления.

Суть проблемы межбюджетных отношений заключается в следующем: доходов, закрепленных за бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, не хватает для того, чтобы покрыть закрепленные за ними расходы [6].

Помимо дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских, сельских поселений могут предоставляться иные межбюджетные трансферты на осуществление органами местного самоуправления поселений части полномочий по решению вопросов местного значения муниципальных районов в соответствии с заключенными между данными органами соглашениями.

Предоставление межбюджетных трансфертов не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере и собственной компетенции. В то же время, в структуре финансовой помо-

щи местным бюджетам преобладают не дотации - направления, использование которых определяется самими муниципалитетами, а субсидии и субвенции, носящие целевой, заданный характер их использования. «В условиях преимущественной роли межбюджетных трансфертов в формировании доходов местных бюджетов, муниципальные образования с низким уровнем экономического потенциала будут продолжать оставаться в зависимости от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, у них не возникнет заинтересованности в проведении политики, направленной на экономическое и социальное развитие» [7, с. 60].

Таким образом, муниципальные образования, не справляясь с реализацией возложенных на них полномочий собственными средствами вынуждены прибегать к помощи органов государственной и региональной власти, которые предоставляют им межбюджетные трансферты в строго определенных законом случаях, что отражается на финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, необходимой для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения и социально-экономического развития своих территорий.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2016. № 22. Ст. 3093.
2. Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26).
3. Косинский П.Д. Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2.
4. Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.
5. Петрова И.В. Межбюджетные трансферты как «правовой инструмент» формирования публичных финансов // Публичные финансы в XXI веке: Сборник научных статей международной научно-практической конференции, г. Москва, 18 декабря 2014 г. / Под ред. д.э.н., профессора В.А. Слепова, д.ю.н., профессора А.Д. Селюкова. М., 2015.
6. Геляхова Л.А. Некоторые проблемы, возникающие в процессе правового регулирования межбюджетных отношений, и пути их решения // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 210-215.
7. Усик А.С. Проблемы перераспределения полномочий на основе анализа финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2012. № 1 (444).

#### Рецензия

на статью «Специфика предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям»

Тутукова А.Ю., начальника кафедры организации правоохранительной деятельности Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиал) Краснодарского института МВД России, к.ю.н., полковника полиции, Геляховой Л.А., преподавателя кафедры организации правоохранительной деятельности Северо-Кавказского института повышения ква-

лификации (филиал) Краснодарского института МВД России, к.ю.н, лейтенант полиции.

В статье анализируются особенности предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям. Отмечается, что бюджет муниципального образования может осуществлять межбюджетные трансферты в иные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в частности поселениям.

В соответствии с законодательством органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями при условии обеспечения соответствующими материальными и финансовыми ресурсами. Такими ресурсами выступают субвенции, перечисляемые из соответствующего субъекта на осуществление указанных полномочий.

Сегодня наблюдается тенденция увеличения количества передаваемых государственных полномочий, а также несоразмерность государственных полномочий и средств, передаваемых на их исполнение, что обусловлено властными полномочиями государственных и региональных органов власти на определение методики расчета объема субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий.

При этом муниципальным образованиям почти невозможно отказаться от предоставляемой субвенции: при передаче федеральных и региональных полномочий на муниципальный уровень согласие или несогласие муниципалитетов не влияет на принятие соответствующего регионального закона.

Бюджеты муниципальных образований могут пополняться за счет субсидий, предоставляемых из бюджета субъекта РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Основанием для поступления субсидий местным бюджетам является необходимость предоставления финансовой помощи этим бюджетам, поскольку они имеют дефицит доходов. Поэтому для обеспечения минимального уровня доходов бюджетов муниципальных образований предоставляется помощь в целях нормального функционирования государства и в целом общества.

Авторы достаточно полно и подробно определяют понятие дотаций, субвенций и субсидий.

Статья соответствует требованиям и может быть опубликована в открытой печати.

Преподаватель кафедры ОПД, кандидат юридических наук, полковник полиции Садыкова Л.А.