

2.10. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

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 рассматриваются существенные характеристики межбюджетных отношений на муниципальном уровне. Автором проанализированы виды межбюджетных трансфертов, выделяемых органам местного самоуправления для реализации возложенных на них полномочий по вопросам местного значения и отдельным государственным полномочиям.

Совершенствование межбюджетных отношений должно быть направлено на повышение эффективности управления муниципальными финансами, в частности на повышение качества управления местным бюджетным процессом, которое способствует снижению уровня просроченной кредиторской задолженности, увеличению показателей финансового планирования

Ключевые слова: местное самоуправление, межбюджетные трансферты, межбюджетные отношения, бюджет.

SOME ISSUES OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS AT THE MUNICIPAL LEVEL

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: This article discusses the essential characteristics of intergovernmental relations at the municipal level. The author analyzes the types of intergovernmental transfers allocated to local authorities for the implementation of their mandates on local issues and individual state powers.

Improving inter-budgetary relations should be directed at improving municipal financial management, in particular to improve the quality of management to local budget process, which helps to reduce the level of overdue accounts payable, increased financial planning indicators

Keywords: local government, intergovernmental transfers, inter-budgetary relations, budget.

На сегодняшний день уровень экономического развития муниципальных образований не позволяет последним функционировать без отлаженной системы межбюджетных отношений, т.е. «системы взаимодействия всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также межрегионального взаимодейст-

вия субъектов Российской Федерации и межмуниципального взаимодействия муниципальных образований на соответствующих уровнях бюджетной системы, построенная на принципах бюджетного федерализма» [4, с. 11]. Таким образом, можно говорить о наличии межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления.

В основе межбюджетных отношений лежат межбюджетные трансферты, определяемые как средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетный кодекс РФ [1] устанавливает, 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 (ст. 136 БК РФ).

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» [5, 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.

Совершенствование межбюджетных отношений должно быть направлено на повышение эффективности управления муниципальными финансами, в частности на повышение качества управления местным бюджетным процессом, которое способствует снижению уровня просроченной кредиторской задолженности, увеличению показателей финансового планирования [6].

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» [7, 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 образо-

ваний (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 БК РФ);

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.

3) предоставление бюджетам поселений межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района.

Следует согласиться с теми авторами, которые отмечают проблемные стороны организации межбюджетных отношений на муниципальном уровне. Среди них, в частности, можно назвать проблемы, выделяемые Е.Л. Васяниной:

«- определение объема межбюджетных дотаций, передаваемых с одного уровня бюджетной системы на другой;

- определение формы финансовой помощи, предоставляемой из бюджета одного уровня бюджетной системы на другой;

- соотношение отдельных форм межбюджетных трансфертов и предусмотренных законодательством о защите конкуренции государственных (муниципальных) преференций;

- применение положения бюджетного законодательства об ограничениях по предоставлению субвенций в случае передачи властных полномочий;

- реализация механизма распределения межбюджетных трансфертов» [3, с. 12-17].

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 помощи 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 межбюд-

жетных 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» [8, с. 60].

Подводя итог рассмотрению межбюджетных отношений на муниципальном уровне следует отметить, что в настоящее время для многих муниципальных образований более половины их доходов составляют платежи из бюджетов других уровней. В отдельных случаях их доля доходит до 80-90% общих доходов бюджета. В результате органы местного самоуправления не имеют достаточных финансовых средств и не обладают необходимой финансовой самостоятельностью 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. Васянина Е.Л. Некоторые проблемы регулирования межбюджетных отношений по законодательству Российской Федерации и в практике российских судов // Налоги. 2012. № 6.
4. Ивлиев И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
5. 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.
6. Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.
7. 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.
8. 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 «Некоторые вопросы межбюджетных отношений на муниципальном уровне» 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 квалификации (фи-

лиал) Краснодарского института МВД России, к.ю.н., лейтенант полиции.

В статье рассматриваются сущностные характеристики межбюджетных отношений на муниципальном уровне. Автором проанализированы виды межбюджетных трансфертов, выделяемых органам местного самоуправления для реализации возложенных на них полномочий по вопросам местного значения и отдельным государственным полномочиям.

Совершенствование межбюджетных отношений должно быть направлено на повышение эффективности управления муниципальными финансами, в частности на повышение качества управления местным бюджетным процессом, которое способствует снижению уровня просроченной кредиторской задолженности, увеличению показателей финансового планирования.

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.

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.

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 помощи 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»

Статья соответствует требованиям и может быть опубликована в открытой печати.

Старший преподаватель кафедры ОПД, кандидат юридических наук, подполковник полиции Таова Л.Ю.