

§4. Межбюджетные отношения с участием субъекта Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет **межбюджетные отношения** как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Мы уже обращали внимание на ошибочность данного определения, поскольку межбюджетные отношения это прежде всего отношения между публично-территориальными образованиями: Российской Федерацией и её субъектами, также отношения перечисленных публично-территориальных образований с муниципальными образованиями. Одновременно отмечалось, что бюджетные отношения нельзя рассматривать в качестве отношений между бюджетами, так как бюджет субъектом правоотношения быть не может.

Для нас в данном случае интерес представляют те межбюджетные отношения, в которых в качестве их стороны выступает субъект Российской Федерации.

Существует две разновидности таких межбюджетных отношений.

Первая разновидность – это отношение, выстроенное по схеме «Российская Федерация, представляющая федеральный бюджет, – субъект Российской Федерации, представляющий бюджет субъекта Российской Федерации». Таким образом, данное отношение опосредует связь между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации.

Взаимосвязь федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации выражается в данном случае в основном в том, что в законе об утверждении федерального бюджета, во-первых, устанавливаются *регулирующие* налоги для бюджетов субъектов Российской Федерации, во-вторых, предусматривается (в случае необходимости) выделение дотаций, субвенций, субсидий, а также предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации;

Вторая разновидность межбюджетных отношений – это отношение, выстроенное по схеме «субъект Российской Федерации, представляющий бюджет субъекта Российской Федерации, – муниципальное образование, представляющее местный бюджет». Таким образом, данное отношение опосредует связь между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Взаимосвязь бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов выражается в данном случае в основном в том, что в законе об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации, во-первых, устанавливаются *регулирующие* налоги для местных бюджетов, во-вторых, предусматривается (в случае необходимости) выделение дотаций, субвенций, субсидий, а также предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации (ст. 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Принцип равенства бюджетов субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом предполагает установление единых для всех субъектов Российской Федерации нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных особенностей субъектов Российской Федерации и согласовываются с субъектами Российской Федерации до принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Порядок согласования с субъектами Российской Федерации нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности устанавливается Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что указанные нормативы должны быть установлены федеральным законом о государственных минимальных социальных стандартах.

Бюджетный кодекс Российской Федерации особо оговаривает, что соглашения между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, содержащие нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации и другие положения, установленные настоящим Кодексом, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, являются недействительными и исполнению не подлежат (п. 2 ст. 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации, регулируя межбюджетные отношения, определил лишь их субъектный состав, не определив объект данных отношений.

Анализ бюджетного законодательства позволяет, что данные отношения складываются по поводу:

- 1) разграничения расходов между звеньями бюджетной системы;
- 2) распределения государственных доходов (в первую очередь налогов и других обязательных платежей) между звеньями бюджетной системы и закрепления их в качестве собственных доходов бюджетов различных уровней (доходов федерального бюджета, доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, доходов бюджетов муниципальных образований);
- 3) установления для бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов регулирующих доходов в целях сбалансированности этих бюджетов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации разграничил *расходы* между отдельными звеньями бюджетной системы Российской Федерации. В то же время он допускает возможность перемещения расходов либо сверху вниз (например, от федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации), либо, напротив, снизу вверх (из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет).

В связи с этим Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что отдельные виды расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации путем включения соответствующих норм (положений) в федеральный закон о федеральном бюджете с одновременным внесением изменений в настоящий Кодекс (п. 1 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Аналогичная норма установлена и в отношении передачи расходов бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, что может быть осуществлено только путем включения соответствующих норм (положений) в закон субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

То обстоятельство, что возможность передачи расходов из одного бюджета (вышестоящего) в другой (нижестоящий) обусловлена необходимостью внесения изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, свидетельствует о том, что разграничение расходов между звеньями бюджетной системы носит достаточно стабильный характер.

В то же время Бюджетный кодекс Российской Федерации вводит механизм *взаимных расчетов* между бюджетами различных звеньев, который применяется в случаях, когда отдельные виды расходов или доходов перемещаются от одного звена к другому. Такое перемещение имеет место при: а) изменениях в налоговом и бюджетном законодательстве; б) передаче полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не

учтенными законом (решением) о бюджете (п. 2 ст. 45 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В связи с этим установлено, что финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, не относящихся к предметам ведения муниципальных образований, передаваемые из бюджета субъектов Российской Федерации, предусматриваются в бюджете, из которого передаются расходы (то есть, в бюджете субъекта Российской Федерации), как отдельный вид расходов этого бюджета и учитываются раздельно по каждому передаваемому виду расходов.

Средства, переданные бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в качестве обеспечения отдельных государственных полномочий федерального характера, учитываются в бюджете субъекта Российской Федерации как доход в форме безвозмездных перечислений (п. 4 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В качестве примера взаимных расчетов между федеральным и бюджетами субъектов Российской Федерации можно привести ситуацию, когда в соответствии с законом о бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год Администрация Санкт-Петербурга оплачивает расходы, связанные с материальным обеспечением членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от органов государственной власти Санкт-Петербурга и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранных на территории Санкт-Петербурга, за счет средств бюджета Санкт-Петербурга. Однако в последующем эти расходы будут возмещены соответственно Советом Федерации и Государственной Думой¹.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что в течение финансового года законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе принимать решений, приводящих к увеличению расходов местных бюджетов данного субъекта Российской Федерации либо снижению (выпадению) их доходов, без внесения изменений и дополнений в законы о бюджетах субъектов Российской Федерации, компенсирующих увеличение расходов, снижение (выпадение) доходов соответствующих местных бюджетов.

Иная ситуация имеет место при перемещении *доходов* от одного звена бюджетной системы другому (практически речь идет о перемещении доходов сверху вниз – от вышестоящего звена бюджетной системы низшему).

В большинстве случаев такое перемещение обусловлено общей обязанностью вышестоящего бюджета по обеспечению сбалансированности нижестоящего бюджета. Поэтому такое перемещение доходов связано с осуществлением процессов бюджетного регулирования.

¹ См. ст. 40 Закона Санкт-Петербурга от 18 ноября 2002 г. «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год».

В рамках этого регулирования вышестоящие бюджеты: а) устанавливают для нижестоящих бюджетов регулирующие налоги; б) оказывают им финансовую помощь как на безвозвратной основе (в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также компенсаций), так и на возвратной основе (в виде бюджетных ссуд и бюджетных кредитов); в) выплачивают компенсации в режиме взаимных расчетов между бюджетами.

Для начала рассмотрим связку «федеральный бюджет – бюджет субъекта Российской Федерации».

Дотации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации; субвенции и субсидии предоставляются на финансирование отдельных целевых расходов; бюджетной ссуды предоставляются на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Основными условиями предоставления финансовой помощи из федерального бюджета региональному выступает следующее.

Финансовая помощь в виде дотации 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 Федерации.

Средства финансовой помощи, передаваемые из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, выделяются только при условии выполнения ими требований бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах без каких-либо исключений, дополнений и особых условий.

В случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений, приводящих к нарушению порядка зачисления в федеральный бюджет налогов, сборов и иных доходов, а также иным образом нарушающих положения бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, Правительство Российской Федерации вправе:

приостанавливать и уменьшать финансирование из федерального бюджета федеральных целевых программ, осуществляемых на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, перечисление средств, предусмотренных в федеральном бюджете в порядке оказания финансовой помощи бюджетам этих субъектов, а также предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;

приостанавливать перечисление доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации (то есть регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации);

приостанавливать поставку продукции, поступающей централизованно из государственных ресурсов.

Перечисленные меры выступают в качестве финансовых санкций публично-правового характера в отношении тех субъектов Российской Федерации, которые допускают нарушения бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации – получатель финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеет права:

ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы);

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов бюджета субъекта Российской Федерации;

предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации в размере, превышающем 5 процентов расходов бюджета этого субъекта.

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты.

Субвенции и **субсидии** бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются из федерального бюджета на финансирование расходов, имеющих целевой характер, а именно:

расходов по федеральным целевым программам;

капитальных расходов;

расходов, передаваемых из федерального бюджета;

иных целевых расходов.

Бюджетные ссуды предоставляются из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации 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.

Компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета выплачиваются в случае изменений в налоговом и бюджетном законодательстве, приведших к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, происшедшими после утверждения закона о бюджете субъекта Российской Федерации и не учтенными законом об этом бюджете, а также при передаче полномочий федерального центра субъектам Российской Федерации по финансированию определенных расходов, относящихся к федеральному уровню.

Например, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2003 год» предусмотрена передача на финансирование бюджетов субъектов Российской Федерации федеральных законов «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О реабилитации жертв политических репрессий» и ряда других.

Указанные компенсации выплачиваются в форме субсидий и субвенций. Однако учитывая особый характер выплат, вытекающий из того, что они осуществляются в режиме взаимных расчетов между бюджетами, эти субсидии и субвенции можно рассматривать в качестве специальной формы перемещения денежных средств из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации – компенсации.

В литературе высказано предложение, которое представляется обоснованным, о разграничении режимов *компенсации* и *взаимных расчетов*. Режим *компенсации* должен применяться в ситуации, когда вышестоящий бюджет обязан возместить нижестоящему бюджету убытки, вызванные принятием вышестоящими органами государственной власти решений, вследствие которого нижестоящий бюджет лишается определенных доходов или у него возрастают расходы. Режим *взаимных расчетов* применяется в ситуации, когда вышестоящие органы государственной власти делегируют реализацию своих полномочий нижестоящим органам, что вызывает возрастание их расходов. При этом авторы данного предложения считают, что делегирование полномочий должно базироваться исключительно на договорной основе².

При осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации функций федерального центра эти органы действуют не от своего имени, а выступают от имени Российской Федерации.

При предоставлении финансовой помощи из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести проверку

² См.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Указ. раб. С. 98 – 99.

бюджета субъекта Российской Федерации – получателя финансовой помощи из федерального бюджета.

Учитывая, что в настоящее время нет ни одного субъекта Российской Федерации, который не получал бы финансовой помощи из федерального бюджета, данное правило означает, что все субъекты Российской Федерации оказываются в зоне финансового контроля со стороны федерального центра.

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

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что бюджеты субъектов Российской Федерации составляются и исполняются на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств.

Пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета субъекта Российской Федерации не могут быть включены расходы (при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов, либо расходы, обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимального уровня при недофинансировании других при безусловном исполнении долговых обязательств (п. 3 ст. 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Источниками финансирования бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках межбюджетных отношений выступают, как правило, специализированные денежные фонды, создаваемые в системе федерального бюджета. К таким фондам в настоящее время относятся: Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд компенсации, Фонд регионального развития, Фонд развития региональных финансов, Фонд софинансирования социальных расходов.

Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) был создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году». Основное назначение Фонда – выравнивание социально-экономического развития территорий. Выплаты из Фонда получили название «бюджетные трансферты», которыми обозначают перевод средств в любой форме (дотаций, субсидий и субвенций) в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом размеры трансфертов рассчитываются на основе формул, согласованных с субъектами Российской Федерации.

Основными направлениями использования денежных средств Фонда в настоящее время выступают: а) дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации; б) субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, топлива

и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера, а также субсидии на финансовую поддержку предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства; в) субвенции на компенсации тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Фонд компенсации предназначен для финансирования потерь бюджетов субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией некоторых федеральных законов, имеющих социальную направленность.

Фонд регионального развития предназначен для финансирования федеральных программ развития субъектов Российской Федерации. Основная цель данного фонда заключается в предоставлении на конкурсной основе инвестиционных субсидий на развитие региональной и производственной инфраструктуры. Одновременно с этим данный Фонд должен объединить существующие региональные и федеральные инвестиционные программы.

Фонд развития региональных финансов формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития. Субсидии из Фонда предоставляются субъектам Российской Федерации, отобранным на конкурсной основе, и направляются на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ.

Фонд софинансирования социальных расходов предназначен для частичного возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг.

Теперь рассмотрим вторую ветвь отношений субъектов Российской Федерации, а именно их бюджетные отношения с **муниципальными образованиями**, расположенными на территории данного субъекта, то есть связку «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет».

Отметим, что отношения в связке «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет» во многом аналогичны отношениям «федеральный бюджет – бюджет субъекта Российской Федерации». Предусмотрены те же самые каналы финансового взаимодействия, а именно: а) установление для муниципальных бюджетов регулирующих налогов; б) оказание местным бюджетам финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации на безвозвратной основе в виде дотаций, субвенций, субсидий; в) оказание местным бюджетам финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации на возвратной основе в виде бюджетных ссуд и бюджетных кредитов; г) выплата компенсации в режиме взаимных расчетов между бюджетом субъекта Российской Федерации и местным бюджетом.

При утверждении закона о бюджете субъекта Российской Федерации в этом законе в отношении местных бюджетов утверждаются следующие показатели:

нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов в той части, которая определена федеральным законом;

нормативы отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов субъектов Российской Федерации;

предельные объемы ассигнований из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

предельные объемы финансовой помощи муниципальным образованиям в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также бюджетных ссуд и бюджетных кредитов³.

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 их бюджетах, 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;

в иных формах, предусмотренных бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

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 местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации определяются законом субъекта Российской Федерации либо законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год» установлено, что правом на получение средств из Фонда финансовой поддержки местных бюджетов обладают муниципальные образования, у которых прогнозируемые суммы доходов меньше суммы минимально необходимых расходов. Средства целевых субвенций, предусмотренных в бюджете Санкт-Петербурга местным бюджетам, перечисляются на счета получателей бюджетных средств по казначейской системе исполнения бюджета на основании целевых (адресных) программ, утвержденных представительными органами местного самоуправления и согласованных с соответствующим отраслевым или территориальным исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга.

Порядок и условия предоставления бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации определяются исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с

³ См., напр.: Статью 33 Бюджетного кодекса Вологодской области, утвержденного Законом Вологодской области от 4 марта 1999 г.

Бюджетным кодексом Российской Федерации и законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Предоставление бюджетом субъекта Российской Федерации финансовой помощи местному бюджету наделяет органы государственной власти субъекта Российской Федерации бюджетно-контрольными полномочиями по отношению к муниципальному образованию.

В этом случае уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе провести проверку местного бюджета – получателя финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации.

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 государственной власти субъекта Российской Федерации проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Так, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год» Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга, финансовый орган Санкт-Петербурга, а также территориальные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, на которые в установленном порядке возложены полномочия по исполнению бюджета Санкт-Петербурга на соответствующих территориях Санкт-Петербурга, вправе провести проверку местного бюджета, получающего финансовую помощь из бюджета Санкт-Петербурга, а также осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местный бюджет из бюджета Санкт-Петербурга (ст. 14 Закона).

Муниципальное образование – получатель финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеет права:

ставить муниципальных служащих, финансируемых за счет средств местного бюджета, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими учреждений субъектов Российской Федерации (с учетом региональных коэффициентов заработной платы);

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов местного бюджета;

предоставлять муниципальные гарантии в размере, превышающем 5 процентов расходов местного бюджета (п. 3 ст. 134 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Источником предоставления финансовой помощи местным бюджетам, как правило, выступает, Фонд финансовой поддержки местных бюджетов, создаваемый в рамках бюджета субъекта Российской Федерации.

Проиллюстрируем характер межбюджетных отношений, складывающихся между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями, на примере Республики Карелия.

В соответствии с Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» оказание финансовой помощи местным бюджетам из республиканского бюджета может быть осуществлено в виде:

финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;

субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;

средств, передаваемых по взаимным расчетам в процессе исполнения бюджета;

бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов.

При формировании межбюджетных отношений используется единая методика определения потребности местных бюджетов в получении финансовой помощи из республиканского бюджета ко всем муниципальным образованиям.

Основой бюджетного регулирования является закрепленное Законом Республики Карелия разграничение ответственности республиканского и местных бюджетов за финансирование определенных видов расходов и основанное на этом распределение источников доходов между бюджетами Республики Карелия.

Расходы республиканского и местных бюджетов планируются исходя из доходных возможностей консолидированного бюджета, включающих безвозмездные перечисления из федерального (республиканского) бюджета, отчисления от федеральных и республиканских налогов и сборов, закрепляемых в качестве гарантий выполнения минимальных государственных стандартов.

Показатели межбюджетных отношений (объемы средств бюджетного регулирования местных бюджетов), учтенные при формировании местных бюджетов, подлежат согласованию с органами местного самоуправления Республики Карелия в порядке и сроки, определенные Правительством Республики Карелия.

Фонд финансовой поддержки местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных и республиканских налоговых доходов, поступающих в республиканский бюджет.

Размер средств финансовой помощи каждому местному бюджету устанавливается в абсолютной сумме и утверждается законом Республики Карелия о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Определение объема финансовых средств, передаваемых в местные бюджеты производится на основе формализованного расчета Фонда финансовой поддержки местных бюджетов.

Методика формирования и распределения Фонда финансовой поддержки местных бюджетов основывается на выравнивании среднедушевых доходов территорий с учетом объективных различий в стоимости оказываемых муниципальными образованиями бюджетных услуг и состоит из четырех этапов.

На первом этапе на основе показателей прогноза социально-экономического развития территорий на очередной финансовый год определяется оценка налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты.

На втором этапе определяются прогнозные доходы местных бюджетов, включающие собственные доходы и доходы за счет отчислений от федеральных и республиканских регулирующих налогов и сборов по нормативам, устанавливаемым ежегодно при утверждении республиканского бюджета.

Законом Республики Карелия о республиканском бюджете на очередной финансовый год за муниципальными образованиями могут быть установлены на постоянной основе или долгосрочной (не менее трех лет) основе единые нормативы отчислений от регулирующих налогов. Данное положение не применяется в отношении муниципальных образований, бюджетная обеспеченность которых собственными доходами превышает средне республиканский уровень бюджетной обеспеченности.

На третьем этапе среднедушевые бюджетные расходы территорий приводятся к сопоставимому виду с применением индекса бюджетных расходов, показывающего насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данной территории по сравнению со средним по Республике Карелия уровнем.

На четвертом этапе производится распределение Фонда финансовой поддержки местных бюджетов по территориям пропорционально отклонению среднедушевых приведенных доходов от средне республиканского уровня.

Субвенции и субсидии местным бюджетам Республики Карелия предоставляются на финансирование расходов, имеющих целевой характер, а именно: а) расходов по федеральным и республиканским целевым программам; б) капитальных расходов; в) расходов, передаваемых из федерального и республиканского бюджетов; г) иных целевых расходов.

В местные бюджеты могут быть преданы средства на финансирование отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов Республики Карелия, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению

бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований.

Контрольные вопросы

1. Понятие межбюджетных отношений с участием субъекта Российской Федерации.
2. Виды межбюджетных отношений с участием субъекта Российской Федерации.
3. Содержание межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации с федеральным центром.
4. Содержание межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями.
5. Формы предоставления денежных средств из вышестоящего звена бюджетной системы нижестоящему.
6. Условия предоставления дотаций из вышестоящего звена бюджетной системы нижестоящему.
7. Механизм взаимных расчетов между бюджетами различных звеньев.
8. Компенсации в механизме взаимных расчетов между бюджетами различных звеньев.
9. Полномочия Правительства Российской Федерации в отношении субъектов Российской Федерации при нарушении последними бюджетного и налогового законодательства.
10. Специальные фонды федерального бюджета, предназначенные для выплат денежных средств бюджетам субъектов Российской Федерации.