

Измайлов Газинур Илгизович

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

В статье освещаются межбюджетные отношения региональных и муниципальных органов власти и прежде всего направление бюджетных средств от субъекта РФ муниципальным образованиям и уровень обеспеченности местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами. Рассматриваются особенности правового регулирования межбюджетных отношений на современном этапе развития. Приводятся примеры на основе Ульяновской области.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/3-2/19.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 3 (17): в 2-х ч. Ч. II. С. 71-75. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/3-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. **Абросимова Е. Б.** Суд в системе разделения властей: российская модель: конституционно-теоретические аспекты. М.: Статут, 2002. 422 с.
2. **Банников Г. Н.** Психодиагностика кандидатов и психологическое обеспечение деятельности судей [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vkks.ru/second.php?columnValue=5> (дата обращения: 02.04.2011).
3. **Барак А.** Судейское усмотрение / пер. с англ. М.: НОРМА, 1999. 376 с.
4. **Берг Л. Н.** Судебное усмотрение и его пределы: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 202 с.
5. **Березин А. А.** Пределы правоприменительного усмотрения: дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 200 с.
6. **Игумен Петр (Еремеев).** Фундаментальные нравственные основы правоприменения в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_20_21.htm (дата обращения: 15.05.2011).
7. **Клеандров М.** О совершенствовании механизма отбора кадров в судьи и наделении их судейскими полномочиями // Государство и право. 2005. № 5. С. 86-92.
8. **Мартышкин В. Н.** Правовые и нравственные критерии судебного усмотрения // Право и безопасность. 2009. № 3.
9. **Неделько И.** «Коммерсант» в судейской мантии [Электронный ресурс] // Народная газета Сочи. 2010. 16 октября. URL: http://www.ngsochi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=327:-qq-&catid=6:2010-09-28-13-00-56&Itemid=10 (дата обращения: 16.02.2011).
10. **Рарог А. И., Грачева Ю. В.** Законодательная техника как средство ограничения судейского усмотрения // Государство и право. 2002. № 11. С. 93-100.

JUDICIAL DISCRETION LIMITS OPTIMIZATION AS JUSTICE EFFICIENCY IMPROVEMENT FACTOR**Mariya Vasil'evna Ivanova***Department of Economics and Law**Russian State Social University (Branch) in Murmansk**mas0712@yandex.ru*

The author considers two directions of judicial discretion limits optimization: legislative base perfection and judiciary representatives' moral and legal culture rise, substantiates the conclusion about the necessity to formalize the limits of a court discretion activity and suggests the complex solution of the problem of judicial discretion limits restriction by the example of suits about moral harm indemnification caused as the result of criminal activity.

Key words and phrases: judicial discretion; justice; judicial discretion restriction; law specification; judge's discretion in determining compensation amount for moral harm; judges' legal culture.

УДК 34

В статье освещаются межбюджетные отношения региональных и муниципальных органов власти и прежде всего направление бюджетных средств от субъекта РФ муниципальным образованиям и уровень обеспеченности местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами. Рассматриваются особенности правового регулирования межбюджетных отношений на современном этапе развития. Приводятся примеры на основе Ульяновской области.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление; межбюджетные отношения; субвенции; дотации; субсидии местным бюджетам; межбюджетные трансферты.

Газинур Илгизович Измайлов*Кафедра социологии и политологии**Ульяновский государственный университет**gazikizmaylov@mail.ru***ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ[©]**

Предметом данного исследования являются межбюджетные отношения региональных и муниципальных органов власти, и прежде всего направление бюджетных средств от субъекта РФ муниципальным образованиям и уровень обеспеченности местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами.

Целью данной работы является исследование проблемы правового регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

Межбюджетные отношения рассматриваются с точки зрения перераспределения финансовых средств между различными уровнями государственного и местного бюджета, показано, что важность этого процесса требует особого правового регулирования.

Прежде всего, необходимо рассмотреть особенности правового регулирования межбюджетных отношений на современном этапе развития.

Бюджет любого уровня является экономической категорией, имеющей материальную и социальную стороны. Если рассматривать материальную сторону бюджета, то бюджет – это централизованный фонд денежных средств, а с социальной стороны бюджет представляет экономические отношения по поводу собирания и использования централизованного фонда денежных средств. Например, местный бюджет – это местный фонд денежных средств. С правовой стороны местный бюджет – это нормативный акт муниципального образования, который утверждает расходы денежных средств на муниципальном уровне. При наличии собственных источников доходов, а также права их расходования можно говорить о самостоятельности местного бюджета. К собственным доходным источникам относятся доходные источники, закрепленные законом, а также отчисления по регулирующим доходным источникам. Закрепленные доходы устанавливаются на продолжительный срок, поэтому они определяют самостоятельность и независимость бюджета. Регулирующие расходы достаточно часто меняются, так как субъекты РФ имеют право изменять нормативы отчислений в бюджет.

Закрепленные доходы составляют меньшую часть доходов местных бюджетов, а регулирующие доходы, составляя большую часть, ежегодно меняются, что делает межбюджетные отношения неустойчивыми.

Практика показывает, что основное большинство муниципальных образований не может сформировать местный бюджет за счет собственных доходов. Это обусловлено большими различиями в развитии разных территорий. Уровень развития муниципальных образований в регионах может отличаться в десятки раз. Именно по этой причине и существуют межбюджетные отношения, благодаря которым происходит перераспределение финансовых ресурсов. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ [2, ст. 3823] (далее – БК РФ) определяет межбюджетные отношения как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Если в настоящее время совсем отказаться от межбюджетных отношений, то одни муниципальные образования, которых меньшинство, смогут в достатке обеспечить себя доходами, в то время как основная масса территорий останется без ресурсов. Для выравнивания доходов территорий государственные органы, изымая часть доходов, перераспределяют их с помощью дотаций, субвенций и субсидий.

Согласно ст. 6 БК РФ дотации – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 131 БК РФ). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 131 БК РФ).

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя (п. 6 ст. 131 БК РФ). Субъект РФ имеет право издать закон, в соответствии с которым органы местного самоуправления на уровне муниципальных районов наделяются государственными полномочиями по предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджета субъекта РФ. Такие дотации включаются в состав регионального фонда финансовой поддержки поселений и распределяются в местные бюджеты, исходя из численности жителей в соответствии с единой методикой.

Субсидии местным бюджетам – это межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации, которые предоставляются бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ образует региональный фонд софинансирования расходов. Условия предоставления субсидий муниципальным образованиям устанавливаются законами субъекта РФ. Субсидии предоставляются местным бюджетам для выравнивания обеспеченности муниципальных образований по реализации ими отдельных расходных обязательств.

Под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке. Совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образует региональный фонд компенсаций (п. 1 ст. 140 БК РФ).

Итак, образуется система финансовых отношений на всех трех уровнях, причем образуются следующие подсистемы: «федеральный бюджет – местные бюджеты» и «бюджеты субъектов РФ – местные

бюджеты». Особая роль отводится последней подсистеме. Согласно бюджетному законодательству субъекты РФ должны создавать специальные бюджетные фонды для реализации межбюджетных отношений с муниципальными образованиями. Таким образом, в настоящее время межбюджетные отношения на уровне регионов и муниципальных образований направлены на обеспечение исполнения муниципалитетами своих обязательств на местах. Межбюджетное регулирование можно разделить на прямое и косвенное. Предоставление дотаций, субсидий, субвенций, а также изъятие так называемых «излишков» с помощью «отрицательного трансферта» относится к методам прямого межбюджетного регулирования, в то время как передача дополнительных нормативов отчислений от налоговых доходов является инструментом косвенного регулирования [1, с. 9-13].

Как отмечают А. А. Бишенов и М. М. Бозиева, прямое межбюджетное регулирование призвано сглаживать диспропорции путем выравнивания бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями. С одной стороны, это оправдывает себя, так как в составе местных налогов остались только земельный и налог на имущество физических лиц. Собственная доходная база муниципальных образований не покрывает даже самые минимальные расходные потребности, и финансовая помощь призвана сократить существующий разрыв между доходами и расходами [Там же].

С другой стороны, прямое межбюджетное регулирование вызывает возникновение иждивенческого отношения со стороны муниципальных образований.

Дополнительные нормативы отчислений, являясь косвенным механизмом межбюджетного регулирования, стимулируют органы местного самоуправления развивать налоговую базу на местах, повышать собираемость налогов. Однако, как показывает практика, нормативы отчислений целесообразны для регионов с равномерной налоговой базой. При неравномерной налоговой базе в муниципальных образованиях произойдет значительный дисбаланс финансовых средств в муниципальных образованиях. При косвенном регулировании регионы обязаны передавать 10% налога на доходы физических лиц муниципальным образованиям, при этом не запрещено передавать единые нормативы отчислений от налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ. Субъект РФ сам определяет размеры финансовой помощи и дополнительных нормативов отчислений.

Налог на доходы физических лиц более всего подходит для передачи дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты, так как он распределяется по территориям достаточно равномерно.

В этой связи интересно предложение губернатора Ульяновской области С. Морозова. Глава региона убежден, что налог на доходы физических лиц должен уплачиваться самим налогоплательщиком и не по месту его фактической работы, а по месту жительства. «Этой мерой мы одновременно “убьем двух зайцев”: обеспечим выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по всей стране и сделаем важный шаг на пути формирования гражданского общества. Если человек платит все налоги лично, то он становится заинтересован, чтобы с его деньгами обращались наиболее эффективно» [4].

Кратко охарактеризуем межбюджетные отношения, сложившиеся в Ульяновской области.

Нужно отметить, что в настоящее время из 21 муниципального района Ульяновской области 18 относятся к высокودотационным.

Правительство Ульяновской области утвердило Закон Ульяновской области № 142-ЗО от 04.10.2011 «О межбюджетных отношениях» [6]. Данный документ призван регламентировать и установить единые нормативные отчисления от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

Так, установлен единый для всех поселений Ульяновской области норматив отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в областной бюджет Ульяновской области, в размере 10%. Норматив для муниципальных районов составляет 5%, а для городских округов – 9%.

В целом закон направлен на повышение эффективности исполнения местных бюджетов. Для обеспечения выравнивания обеспеченности бюджетов различных муниципальных районов сформирована новая методика распределения дотаций. Теперь 95% дотаций будет распределяться поэтапно для равномерного распределения обеспеченности бюджета, а 5% будет предоставляться муниципальным образованиям, показавшим хорошую динамику исполнения бюджета за счет повышения размеров налоговых и прочих доходов, уменьшения кредиторской задолженности и другое. Таким образом, местные бюджеты получают дополнительные средства из регионального бюджета, которые могут быть направлены на развитие местных территорий [3].

Кроме того, в качестве дотаций регионам для обеспечения сбалансированности бюджетов в 2011 году правительство страны распределило десять миллиардов рублей, которые предназначены для поощрения 20 субъектов РФ, имеющих наилучшие результаты по увеличению регионального налогового потенциала. Эти результаты определялись на основании комплексной оценки, рассчитанной исходя из достигнутого уровня и динамики показателей в сферах инвестиционной деятельности, налогообложения и промышленного производства [8].

Рекордсменами стали Калужская (2 млрд) и Тюменская (1,913 млрд) области. Из субъектов ПФО, кроме Ульяновской области (425 млн рублей), дотированы Татарстан (588 млн рублей) и Пермский край (283 млн рублей). Таким образом, в связи с поступлением из федерального бюджета в Ульяновскую область дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов доходная часть областного бюджета в конце 2011 года была увеличена на 218,63 млн [Там же].

Размеры доходов муниципальных образований постепенно увеличиваются. Так, в Сравнительном анализе исполнения расходов муниципальных образований Ульяновской области за первый квартал 2011 и 2010 годов отмечалось: «За первый квартал 2011 года в местные бюджеты муниципальных образований Ульяновской области поступило налоговых и неналоговых доходов в объеме 1878,5 млн рублей. Сравнивая поступления за аналогичный период прошлого года, можно отметить, что доходов в местные бюджеты поступило больше на 196,1 млн рублей, или на 11,7%. При этом по городским округам данное увеличение составило 156 млн рублей, по муниципальным районам – 40,1 млн рублей» [5, ст. 4129].

Также за период с января по апрель месяц из областного бюджета в бюджеты муниципальных районов и городских округов перечислены безвозмездные перечисления, за исключением целевых средств, на общую сумму 565,7 млн рублей. Объем финансовой помощи за аналогичный период прошлого года составил 415,8 млн рублей, то есть рост безвозмездных перечислений к 2010 году составил 36%, или 149,9 млн рублей [Там же].

Однако, несмотря на предпринятые меры по сбалансированности бюджетов, большинство муниципальных образований Ульяновской области закончили 2011 год с дефицитом бюджета.

В целом нужно отметить следующее. В России более 10 лет продолжается реформа межбюджетных отношений. Начало реформе было положено Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах. В настоящее время действует Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года [Там же].

За прошедший период реформ было реализовано немало положительных мер по совершенствованию правового регулирования межбюджетных отношений, среди которых создание законодательной базы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Определены и законодательно закреплены доходные источники всех уровней.

В настоящее время значительно повышен уровень финансовой дисциплины.

Государство предоставляет субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов на конкурсной основе бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам. Данная мера является хорошим стимулом для проведения ответственной финансовой политики на местах и активизации деятельности по проведению экономических реформ.

За последнее время улучшилось качество финансового планирования в регионах, что связано с законодательным закреплением распределения межбюджетных трансфертов между субъектами РФ по единым утвержденным Правительством Российской Федерации методикам на формализованной основе.

Наблюдается систематизация помощи Минфина России в методологическом плане субъектам РФ. Помощь направлена на совершенствование управления бюджетным процессом, в ее рамках разрабатываются и направляются в регионы все основные типовые нормативные правовые акты. Также нужно отметить оперативное внесение необходимых законодательных изменений в БК РФ, что является важной мерой по поддержке экономики, особенно это важно было в наиболее трудные периоды экономического кризиса.

Между тем время не стоит на месте, практика продолжает создавать все новые проблемы в сфере межбюджетных отношений. Слишком большая разница в развитии регионов и отдельных муниципальных образований требует дальнейшего развития межбюджетных отношений, совершенствования их правового регулирования.

Положения о выравнивании уровня бюджетного обеспечения поселений, муниципальных районов, городских округов закреплены в ст. 137-138 БК РФ и ст. 60, 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7, ст. 3822].

Нормы указанного закона о местном самоуправлении вводят понятие «отрицательного трансферта», суть которого заключается в возможности принудительного отчисления средств в региональный фонд финансовой поддержки поселений при условии, что его бюджетная обеспеченность в два и более раза превышает среднюю по данному субъекту.

Таким образом, «отрицательные трансферты» в настоящее время направляются в фонд финансовой поддержки поселений, откуда перенаправляются в наиболее отсталые поселения. Думается, данная практика создает изживенческое отношение как муниципальных районов, так и самих поселений к перераспределению из данного фонда.

Необходимо стимулировать органы местного самоуправления муниципальных районов к принятию мер по наращиванию налоговой базы поселений, входящих в состав этих районов. Также муниципальные районы должны прилагать усилия по сокращению разрывов в развитии поселений внутри районов. Таким образом, предлагается законодательно оформить следующий механизм передачи «отрицательных трансфертов». Доходы бюджетов субъектов РФ от «отрицательных трансфертов» должны поступать в те муниципальные районы, от поселений которых эти трансферты получены. Органы местного самоуправления районов должны иметь возможность далее самостоятельно распределять полученные «отрицательные трансферты».

Необходимо отметить и такой недостаток, как наделение полномочиями Российской Федерации субъектов и муниципальных образований без финансового обеспечения администрирования расходов на реализацию передаваемых полномочий.

Одним из примеров таких полномочий является наделение региональных и местных органов полномочиями по надзору и выдаче лицензий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, полномочиями по контролю в области лесных отношений; по государственной регистрации актов гражданского состояния.

В данном случае на субъекты РФ и муниципальные образования налагаются дополнительные функции по содержанию определенной численности работников, реализующих указанные полномочия, появляются дополнительные административные расходы.

Таким образом, предлагается при определении размера субвенций обязательно учитывать расходы на осуществление передаваемых полномочий.

Практика показывает, что имеющейся у муниципалитетов налоговой базы для получения доходов недостаточно. Назрела необходимость перевести еще хотя бы один из налогов в местный бюджет. Нужно отметить, что поступали предложения по развитию местной налоговой базы за счет таких налогов, как транспортный налог и налог на имущество юридических лиц. Думается, указанные налоги не улучшат положение дел на местном уровне. Основная масса указанных налогов собирается в городах, в доход которых они и будут перечисляться, остальные муниципальные образования выгоды не получают.

Лучше всего к местным налогам отнести планируемый для введения налог на недвижимость. Как отмечает Е. Шохина, «во всем мире налог на недвижимость является мощным рычагом инфраструктурного развития муниципалитетов. За рубежом местное самоуправление держится на налоге на недвижимость. У муниципалитетов есть надежный денежный поток, позволяющий расплачиваться по кредитам, привлеченным для строительства инфраструктуры. У нас же пока развитие территорий исключено из рыночного контекста. И переход к налогу на недвижимость как раз призван объединить рыночные механизмы с госрегулированием» [10].

Таким образом, при введении налога на недвижимость облагаться будут не отдельно земельные участки и отдельно здания, строения, сооружения, а объекты недвижимости в комплексе. Также планируется, что налоговая база будет оцениваться исходя из рыночной стоимости.

Список литературы

1. Бишенов А. А. Межбюджетное регулирование на субфедеральном уровне / А. А. Бишенов, М. М. Бозиева // Финансы. 2010. № 10. С. 9-13.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 30.11.2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 1998. № 31.
3. Межбюджетные отношения будут регламентированы [Электронный ресурс]. URL: <http://uliyankovsk.bezformata.ru/listnews/mezhbyudzhethnie-otnosheniya-budut/1109053/> (дата обращения: 30.11.2011).
4. Невская Е. Местное самоуправление – ресурс развития страны [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ulpravda.ru/paper/article/7261.html> (дата обращения: 30.11.2011).
5. О концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года: распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 г. № 1123-р // СЗРФ. 2009. № 33.
6. О межбюджетных отношениях: закон Ульяновской области № 142-ЗО от 04.10.2011 г. // Ульяновская правда. 2011. 7 октября.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.12.2011 г.) // СЗРФ. 2003. № 40.
8. Понемногу растем [Электронный ресурс]. URL: <http://uliyankovsk.bezformata.ru/listnews/ponemnogu-rastyom/2133353/> (дата обращения: 28.11.2011).
9. Сравнительный анализ исполнения расходов муниципальных образований Ульяновской области за первый квартал 2011 и 2010 годов [Электронный ресурс]. URL: <http://ufo.ulntc.ru/index.php?mgf=mbo> (дата обращения: 02.12.2011).
10. Шохина Е. Самый сложный налог [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2011/07/5/samyij-slozhnyij-nalog/> (дата обращения: 30.11.2011).

INTER-BUDGET RELATIONS LEGAL REGULATION PROBLEMS AT REGIONAL AND MUNICIPAL LEVELS

Gazinur Ilgizovich Izmailov

Department of Sociology and Political Science

Ul'yankovsk State University

gazikizmaylov@mail.ru

The author covers regional and municipal authorities' inter-budget relations and especially budget assignment from the RF subjects to municipal units, as well as local government funding ratio with own financial resources, considers the peculiarities of inter-budget relations legal regulation at the present stage of development, and gives the examples on the basis of Ul'yankovsk region.

Key words and phrases: local government; inter-budget relations; subventions; donations; subsidies to local budgets; inter-budget transfers.