

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.М. Максимова.

Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена.

Х.И. Цечоев, кандидат педагогических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Исследовано правовое регулирование бюджетного выравнивания территориальных образований в Российской Федерации. Особое внимание уделено правовой характеристике инструментов механизма бюджетного выравнивания, обоснована необходимость принятия ряда мер по совершенствованию правового регулирования бюджетного выравнивания.

Ключевые слова: правовое регулирование, бюджетного выравнивание, бюджетная безопасность, регулирующие налоги, бюджетные трансферты, несбалансированность бюджетной системы

LEGAL REGULATION OF THE BUDGETARY ALIGNMENT OF TERRITORIAL EDUCATIONS AS FACTOR OF ENSURING THE FINANCIAL AND BUDGETARY SAFETY OF THE RUSSIAN FEDERATION

E.M. Maksimova. Russian state pedagogical university of A.I. Herzen.

H.I. Tsechyoev. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Legal regulation of the budgetary alignment of territorial educations in the Russian Federation is investigated. The special attention is paid to the legal characteristic of tools of the mechanism of the budgetary alignment, need of acceptance of a number of measures for improvement of legal regulation of the budgetary alignment is proved.

Keywords: legal regulation, budgetary the alignment, budgetary safety, regulating taxes, the budgetary transfers, imbalance of the budgetary system

Главными составляющими финансово-бюджетной безопасности государства являются оптимизация структуры и концентрации финансовых ресурсов отдельных элементов бюджетной системы, а также рациональное использование ресурсного потенциала бюджетной системы. Если речь идет о первой из указанных составляющих, то в данном контексте бюджетное выравнивание территориальных образований необходимо рассматривать как один из факторов обеспечения финансово-бюджетной безопасности.

Бюджетные отношения, определяемые межбюджетным перераспределением финансовых ресурсов, основываются на реализации принципа бюджетного федерализма, сущность которого заключается в построении многоуровневой системы независимых бюджетов. При этом необходимое условие межбюджетного перераспределения – соблюдение единства общегосударственных интересов, интересов субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований «обеспечивается правом независимого утверждения каждого из бюджетов соответствующими представительными органами и наличием собственных источников бюджетных средств» [1].

Дифференциация уровней социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации закладывает проблему разрыва единого экономического пространства и социальной нестабильности устойчиво-бедных, депрессивных

территориальных образований. В настоящий момент около 70 % бюджетных доходов сконцентрировано в 8 из 83 субъектов Российской Федерации.

Под бюджетным выравниванием понимаются отношения, связанные с закреплением за бюджетами одного уровня или передачей бюджетных средств из одного бюджета бюджетной системы другому финансовых ресурсов в целях обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы и преодоления различий в уровнях социально-экономического развития территориальных образований.

Нормативно-правовую базу бюджетного выравнивания субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составляют:

– Конституция Российской Федерации, которая определяет отечественную модель бюджетного федерализма, закрепляет разделение полномочий различных уровней власти (гл. 3 «Федеративное устройство», гл. 8 «Местное самоуправление»);

– Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, устанавливающий перечень инструментов бюджетного выравнивания, условия и порядок их использования (раздел 2 «Доходы бюджетов», гл. 11 «Расходные обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований», гл. 16 «Межбюджетные трансферты»);

– отдельные статьи, регулирующие бюджетное выравнивание территориальных образований, содержащиеся в Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст.ст. 26.15–26.20) и Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст.ст. 55–63);

– иные федеральные и региональные законы, подзаконные нормативные правовые акты, решения представительных органов муниципальных образований, определяющие нормативы, объемы и особенности выделения бюджетных ресурсов, применяемых для выравнивания доходного потенциала бюджетов отдельных территорий.

Анализ правового обеспечения механизма бюджетного выравнивания территориальных образований показывает, что в Российской Федерации применяются два метода бюджетного выравнивания – метод горизонтального выравнивания и метод вертикального выравнивания.

Суть метода вертикального выравнивания состоит в достижении вертикального баланса между расходными обязательствами различных уровней власти и теми доходами, которые закреплены за соответствующими этим уровням бюджетами. Бюджетная система считается вертикально сбалансированной, если совокупный объем бюджетных доходов каждого уровня власти в целом достаточен для выполнения установленных для него бюджетных обязательств.

Наличие равных юридических условий при получении налоговых и неналоговых доходов бюджетами одного уровня не гарантирует горизонтальную сбалансированность бюджетной системы. Применение метода горизонтального выравнивания заключается в пропорциональном распределении органами власти вышестоящего уровня определенных доходов между различными территориальными бюджетами одного уровня с учетом реальных возможностей формирования доходного потенциала каждого территориального образования.

Законодательно установленные инструменты и цели бюджетного выравнивания территориальных образований приведены в таблице.

Таблица. Инструменты и цели бюджетного выравнивания территориальных образований

| Инструменты бюджетного выравнивания | Цель применения |
|---|--|
| Метод вертикального выравнивания | |
| Закрепление за бюджетами одного уровня определенных доходов | Обеспечение финансовой базы для реализации бюджетных полномочий различных уровней власти |
| Разграничение бюджетных обязательств между различными уровнями власти | |
| Метод горизонтального выравнивания | |
| Распределение между бюджетами одного уровня регулирующих налогов | Выравнивание налогового потенциала отдельных бюджетов различных территорий |
| Перераспределение доходов, закрепленных за определенными бюджетами в форме трансфертов: – дотаций; – субсидий; – субвенций; др. трансфертов | Выравнивание бюджетной обеспеченности, софинансирование расходных обязательств и финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). |

Закрепление за бюджетами определенных доходов означает, что налоговые и неналоговые доходы, закрепленные за определенным уровнем власти (федеральным, региональным или местным), напрямую поступают только в тот бюджет, уровень которого в бюджетной системе соответствует данному уровню власти.

Реализация принципа бюджетного федерализма может осуществляться только при условии достаточности финансовых ресурсов органов власти каждого уровня, то есть границы их бюджетных обязательств должны определяться фактическим доходным потенциалом. Так, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 гг. говорится об оценке необходимости перераспределения источников доходов между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, обусловленной передачей с 1 января 2014 г. с местного на региональный уровень вопросов, связанных с финансированием дошкольного образования.

В связи с этим уже в наступившем финансовом году норматив зачисления в региональные бюджеты доходов от НДФЛ увеличился с 80 до 85 %; одновременно с 20 до 15 % снизился минимальный размер зачисления в местные бюджеты налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от НДФЛ, являющийся нижней границей установления единых и (или) дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц [2].

В мировой практике непосредственное распределение налоговых доходов с целью горизонтального бюджетного выравнивания имеет место при использовании регулирующих налогов – налогов вышестоящих уровней системы налогов и сборов, по которым установление бюджетных отчислений происходит при наличии двух условий:

- обязательная дифференциация нормативов указанных отчислений для бюджетов отдельных территориальных образований;
- достаточно короткий срок установления (в основном на один финансовый год).

Применение данного инструмента позволяет оперативно реагировать на изменение социально-экономической ситуации в стране, но в то же время неизбежно влечет за собой появление ряда проблем: нестабильность нормативов отчислений, ухудшение бюджетного планирования, снижение мотивации по формированию собственной налоговой базы и др.

В период становления российской налоговой системы в качестве регулирующих федеральных налогов использовались НДС, акцизы, НДФЛ, налог на прибыль организаций. Примером может служить распределение НДС в Российской Федерации в 1990-е гг.

Согласно вступившему в силу с 1 января 1992 г. Закону Российской Федерации № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации» данный налог по нормативу 100 % должен был зачисляться в федеральный бюджет. Однако из-за резкого ухудшения социально-экономической ситуации в стране уже с I квартала 1992 г. Министерству финансов было предоставлено право ежеквартально регулировать доли участия регионов в НДС. В итоге нормативы отчислений для различных регионов колебались в пределах от 10 до 100 %. В 1993 г. только для 23 регионов из 89 нормативы отчислений от НДС составили установленный во II квартале размер в 20 %. Для остальных регионов границы их дифференциации находились в пределах от 22 до 50 %. И только с 2001 г. указанные отчисления прекратились вообще (Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 2000 г. № 150-в «О федеральном бюджете на 2001 год» (ст. 9) [3].

С 1 января 2005 г. утратила силу ст. 48 Бюджетного Кодекса РФ (БК РФ), одновременно из Кодекса исчезло понятие «регулирующие налоги». Произошло окончательное законодательное закрепление единых нормативов отчислений от определенных налогов (в первую очередь бывших регулирующих) за уровнями бюджетной системы. Однако институт регулирующих налогов как реальный институт горизонтального выравнивания бюджетного дисбаланса на этом не прекратил свое существование.

С 1 января 2014 г. начали действовать установленные ст. 58 БК РФ правила дифференциации бюджетных отчислений от регулирующих налогов бюджетам конкретных муниципальных образований, характеризующихся соответствующим уровнем социально-экономического развития. Теперь речь идет не только о дополнительных дифференцированных нормативах отчислений от налога на доходы физических лиц, но и о дифференцированных нормативах от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации. Если первая группа дифференцированных нормативов при наличии единых нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утвержденных соответствующим законом региона, может и не устанавливаться, то вторая группа дифференцированных нормативов должна устанавливаться в обязательном порядке.

Основной причиной перераспределения доходов через бюджеты вышестоящих уровней является горизонтальная несбалансированность бюджетной системы, порождающая необходимость централизованного выравнивания бюджетов одного и того же уровня посредством предоставления бюджетных трансфертов. Бюджетные трансферты, предусмотренные гл. 16 БК РФ, в зависимости от цели финансового выравнивания классифицируются:

- на нецелевые трансферты, не ограниченные какими-либо условиями их использования, ими являются дотации, выделяемые из бюджета вышестоящего уровня непосредственно для выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, если налоговых и неналоговых доходов от собственных источников недостаточно для формирования доходной части бюджета нижестоящего уровня;

- на целевые трансферты, выделяющиеся бюджету нижестоящего уровня на конкретные цели (с указанием сроков их исполнения), к ним относятся:

- субсидии, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения;

- субсидии, предоставляемые местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

– субвенции, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления;

– субвенции, 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.

Дотации и субвенции на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета распределяются в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства. Распределение региональных субсидий устанавливается федеральными законами о федеральном бюджете и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Существуют федеральные и региональные фонды бюджетного выравнивания для предоставления трансфертов соответственно бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджетам муниципальных образований. Например, целевыми федеральными фондами трансфертного выравнивания региональных бюджетов в настоящее время являются Федеральный фонд финансовой поддержки регионов, Федеральный фонд компенсаций, а также Федеральный фонд софинансирования социальных расходов.

С 2000 г. бюджетное правотворчество ориентировано на бездефицитность федерального бюджета за счет региональных бюджетов и повышение расходов на межбюджетные трансферты. Несмотря на то, что в последние годы принимались меры (в том числе и правовые) о переносе части бюджетных поступлений на уровни регионов и муниципальных образований, большинство регионов не выдерживает образовавшейся бюджетной нагрузки. Причем практически две трети расходов консолидированных бюджетов регионов направляются не на развитие, а на финансирование текущих расходов.

По итогам 2012 г. в каждом третьем регионе государственный долг превысил половину от собственных доходов. При составлении проектов законов о бюджетах субъектов Российской Федерации на 2013 г. и плановый период доходы 15-ти из них более чем на половину были сформированы за счет трансфертов и иных безвозмездных поступлений [4]. В то же время необходимо учитывать, что «политика бюджетного выравнивания невозможна без прямого или косвенного перераспределения средств и прав от богатых регионов к бедным» [5]. На данном этапе регионы-доноры передают в федеральный бюджет от 55 до 85 % своих доходов.

В сложившихся условиях нельзя допустить ситуацию, когда бюджетное выравнивание территориальных образований, регулируемое действующим российским законодательством, будет рассматриваться не как фактор обеспечения финансово-бюджетной безопасности, а как инструмент усиления экономического и политического кризиса. Для этого необходимо принять ряд мер по совершенствованию правового регулирования бюджетного выравнивания, а именно:

– строгое соблюдение территориального баланса при перераспределении бюджетных средств: утверждаемые объемы указанного перераспределения должны быть достаточными для развития устойчиво-бедных территориальных образований, но не должны блокировать развитие финансово-успешных территориальных образований;

– исключение рисков несбалансированности бюджетов территориальных образований посредством корректировки правовых норм, регулирующих разграничение бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– принятие решений о выделении трансфертов и иной финансовой помощи конкретному бюджету нижестоящего уровня только при соблюдении условия его сочетания

с реализацией соответствующим территориальным образованием (за счет собственных средств) намеченных задач по достижению определенного уровня социально-экономического развития;

– переход к преимущественному распределению субсидий на основании Федерального закона о федеральном бюджете, а не на основании актов Правительства Российской Федерации или тем более отдельных министерств (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе), регионы должны достоверно знать объемы трансфертов федерального бюджета на три года [6] и др.

В противном случае снижение стимулов к экономическому росту в регионах-донорах и появление иждивенческих тенденций в дотационных регионах заблокируют усилия государства в проведении единой политики по оздоровлению реального сектора экономики и сокращению бюджетного дефицита.

Литература

1. Финансовое право: учеб. 2-е изд., испр. и доп. / отв. ред. С.В. Запольский. М.: Контракт, 2011. С. 29.

2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2013. 5 авг. № 31. Ст. 4191.

3. Коровкин В.В. Основы теории налогообложения: учеб. пособие. М.: Экономистъ, 2006. С. 478.

4. Статистические данные о доходах региональных бюджетов. Министерство финансов Российской Федерации. URL: http://www.minfin.ru/budget/region/monitoring_results (дата обращения: 20.12.2013).

5. Полозков М.Г. Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий // Вест. Томского гос. ун-та. 2011. Вып. № 343. С. 149.

6. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 гг.». URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 27.01.2014).

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

О.Л. Узун, кандидат юридических наук, доцент;

О.Н. Яхонтова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены вопросы обеспечения безопасности населения и территорий Крайнего Севера. Приведен анализ зарубежного опыта защиты населения и территорий Крайнего Севера на основе действующей нормативно-правовой базы исследуемых государств. Выдвинуты предложения по гармонизации и совершенствованию нормативно-правовой базы, механизма правового обеспечения безопасности и экономического развития в северных районах России во взаимосвязке с федеральными целевыми программами и планами развития территорий Крайнего Севера с учетом геостратегических интересов в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: Арктика, Крайний Север, север, районы Крайнего Севера, территории, приравненные к районам Крайнего Севера, северный морской путь, безопасность, безопасность, чрезвычайные ситуации