

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Рассмотрены бюджетные правоотношения для обеспечения самостоятельности бюджетов муниципальных образований. Показана большая зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. Проанализирована структура доходов бюджетной системы Новосибирской области за период 2013–2015 гг. По результатам анализа предложены направления улучшения бюджетных отношений, позволяющие укрепить доходную базу бюджетов городских и сельских поселений.

Ключевые слова: бюджеты; бюджетные правоотношения; межбюджетные трансферты; городские и сельские поселения.

Основные направления совершенствования межбюджетных отношений были определены почти 20 лет тому назад в Постановлении правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах», но за этот период задачи и направления совершенствования межбюджетных отношений многократно уточнялись. Усложнение методов регулирования социально-экономического развития муниципальных образований обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

В Бюджетном кодексе (БК РФ) гл. 16 до 2004 г. называлась «Межбюджетные отношения», после внесения изменений Федеральным законом от 20.08.2004 г. № 120 стала называться «Межбюджетные трансферты», что отразило сложившуюся практику понимания этих отношений. В действующей редакции БК РФ не определены понятия «субсидия» и «субвенция», они были исключены в 2008 г., в результате чего утрачен единый подход к определению сущности межбюджетных трансфертов.

В проекте Бюджетной стратегии России на период до 2030 г. предусмотрено постепенное совершенствование межбюджетных отношений. Например, В.В. Левина считает перспективным направлением совершенствования правовой базы по регулированию межбюджетных отношений их индивидуализацию, позволяющую учитывать специфику отношений с поселениями [1].

Следует признать, что характер и тенденции бюджетных правоотношений в субъектах Российской Федерации определяются многими факторами: географическими, демографическими, историческими, а в итоге – уровнем социально-экономического развития отдельных территорий, их экономическим потенциалом. Соблюдение интересов всех включенных в бюджетную систему публично-правовых образований остается проблематичным.

Впервые термин «межбюджетные отношения» в ст. 6 БК РФ появился в 2004 г., а в 2008 г. статья изложена в новой редакции, в которой дано такое определение межбюджетным отношениям: «...межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». Следова-

тельно, важно представлять содержание бюджетных правоотношений и организацию бюджетного процесса, по которым могут быть взаимоотношения между публично-правовыми образованиями, т.е. между субъектами гражданского права.

В Бюджетном кодексе нет определения бюджетным правоотношениям, но в ст. 1 указано, что к ним относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе: формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, проведения государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля над их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В публикациях существует множество разных трактовок понятия «межбюджетные отношения», которые уточняют определение, данное в Бюджетном кодексе, но они различаются между собой кругом вопросов, включаемых в бюджетные правоотношения, складывающиеся между органами власти разных уровней в сфере бюджетной деятельности. Так, например, в Большом бухгалтерском словаре написано, что межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти, местного самоуправления по поводу распределения (в основном по вертикали бюджетной системы) налогов и других платежей в части бюджетных доходов в порядке бюджетного регулирования. Такое определение нельзя признать удачным, оно больше соответствует вопросам бюджетного регулирования, не указывает на связь с бюджетным процессом. Кроме того, важно заметить, что в настоящее время в Бюджетном кодексе налоги строго закреплены за соответствующими бюджетами, т.е. определены перечень и нормативы зачислений федеральных налогов, налогов по специальным налоговым режимам, подлежащих зачислению в доходы конкретных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Бюджетное правоотношение представляет собой разновидность правовых отношений, поэтому имеет общие признаки и некоторые особенности, которые вытекают из природы бюджетных правоотношений

как вида финансовых правоотношений. Бюджетные правоотношения возникают по поводу определения компетенций органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе осуществления бюджетного процесса, они изменяются и прекращаются в процессе функционирования бюджетов разных уровней бюджетной системы. В финансово-кредитном энциклопедическом словаре сказано, что бюджетные отношения – это регулируемые бюджетным законодательством отношения, возникающие в бюджетном процессе между его участниками, а также между субъектами этих правоотношений в ходе функционирования бюджетной системы страны [2]. Бюджетные правоотношения относятся к области публичного права; они определяют бюджетные права каждого из субъектов этих правоотношений. Нормы гражданского права в сфере бюджетных правоотношений не действуют. Многообразие бюджетных правоотношений и одновременно их специфика, обусловленная сферой их возникновения, определяют деление бюджетных правоотношений на две группы. К первой группе относятся бюджетные правоотношения, возникающие в связи с действием правовых актов, регламентирующих процессы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга. Ко второй группе относятся бюджетные правоотношения, возникающие между участниками бюджетного процесса на всех его этапах.

Обязательным субъектом бюджетных правоотношений всегда являются государство в лице уполномоченного органа, органы местного самоуправления. Специалисты в области бюджетного права предлагают исследовать правоотношения в соответствии с уровнями бюджетной системы, т.е. выделять бюджетные правоотношения с федеральным бюджетом, региональными и бюджетами муниципальных образований. Особенность бюджетных правоотношений состоит в том, что они осуществляются в течение года, прекращаются с завершением бюджетного года, но это не исключает того, что бюджетные правоотношения носят часто систематический, непрерывный характер.

Решение задач по рациональному и эффективному распределению финансовых ресурсов на всех уровнях бюджетной системы обуславливает деление бюджетных правоотношений на вертикальные и горизонтальные. Вертикальные бюджетные правоотношения функционируют между Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями и характеризуются соответствующей иерархией. Горизонтальные бюджетные правоотношения функционируют между равноправными по правовому статусу территориями, т.е. между субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями.

В структуру бюджетного правоотношения входят четыре элемента: объекты, субъекты, субъективное право и юридическая обязанность. В зависимости от характера и видов бюджетных правоотношений объ-

ектами бюджетных правоотношений могут являться: доходы и расходы бюджетов, законы о федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ, деятельность по осуществлению бюджетного контроля, бюджетного учета. Субъекты бюджетных правоотношений – непосредственные участники бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, они принимают участие в распределении доходов и расходов между различными видами бюджетов, являются участниками бюджетного процесса. Бюджетный кодекс наделяет субъектов бюджетных правоотношений соответствующими полномочиями отдельно в области бюджетного регулирования и бюджетного процесса. При этом указанные субъекты одновременно могут рассматриваться участниками и бюджетного процесса, и бюджетного регулирования. В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетные полномочия – это установленные Бюджетным кодексом и принятые в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Важно отметить, что межбюджетные отношения в структуре бюджетных отношений занимают особое место, так как межбюджетные отношения складываются не между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а между самими публично-территориальными образованиями: федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями. Согласно Конституции, органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти. Бюджетная система включает местные бюджеты, представляет центральное звено государственных финансов. Поэтому проблема состоит не только в количестве уровней бюджетной системы, а в возможности реализации органами местного самоуправления своих полномочий. Принцип единства бюджетной системы был унаследован от СССР, фактически он необходим в условиях единой налоговой системы и при высокой централизации финансовых ресурсов, т.е. в современных условиях. В основе бюджетного устройства государства лежат государственное устройство, административно-территориальное деление субъектов. Бюджет является инструментом реализации бюджетной политики на всех уровнях власти. Основная проблема бюджетного устройства России заключается в организации именно местных бюджетов. В настоящее время в субъектах Российской Федерации нет единого подхода к определению структуры бюджетной системы. Так, например, в г. Москве (субъекте РФ) нет муниципалитетов, хотя районные управы называются внутригородскими муниципальными образованиями, нет третьего уровня бюджетной системы.

В Бюджетном кодексе сформулированы принципы организации бюджетной системы, среди которых принцип самостоятельности бюджетов. Это означает самостоятельность всех видов бюджетов, их незави-

симостью от вышестоящих бюджетов. В Бюджетном кодексе отмечается, что самостоятельность должна обеспечиваться наличием собственных доходов. Вряд ли справедливо относить к собственным доходам безвозмездные поступления в форме дотаций, субсидий, иных межбюджетных трансфертов (кроме субвенций), учитывая их порядок распределения между муниципальными образованиями. С определенной степенью условности можно считать собственными доходами федеральные налоги, налоги специальных налогов режимов, закрепленные Бюджетным кодексом за конкретными видами бюджетов по конкретным нормативам (раньше они назывались регулирующими). Надо учитывать, что перечень налогов и нормативы их зачисления в местные бюджеты нельзя считать постоянным, следовательно, сложно прогнозировать самостоятельность бюджетов на долгосрочную перспективу. По мнению Н.М. Сабитовой, «более правильно включать в принципы бюджетной системы принцип бюджетной автономии, и он должен иметь несколько иное содержание, нежели это обозначено в Бюджетном кодексе в отношении самостоятельности бюджетов» [3. С. 100].

Рассматривая отношения между бюджетом субъекта и муниципальными бюджетами, следует признать постоянное наличие «ответственности» вышестоящего бюджета за сбалансированность нижестоящих бюджетов. Обладая значительными полномочиями в сфере межбюджетных отношений, региональные власти разрабатывают и принимают законодательные акты в данной сфере. Законы субъектов Российской Федерации о межбюджетных отношениях регулируют отношения, которые возникают между субфедеральным и муниципальным уровнями управления. В региональном законодательстве также регламентируются вопросы межбюджетного регулирования в муниципальных районах, определены принципы и порядок выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений.

Исследование проблем межбюджетных отношений на местном уровне имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение, учитывая многочисленность городских и сельских поселений. Согласно данным статистики, в Российской Федерации сейчас на долю городских и сельских поселений приходится более 88% от общего числа муниципальных образований; в Сибирском федеральном округе – более 90%; в Новосибирской области число городских и сельских поселений сохраняется без изменений несколько лет: почти 93% к общему числу муниципальных образований области. Приведенные данные свидетельствуют о том, что в составе местных бюджетов подавляющая часть приходится на самые низовые звенья – на бюджеты городских и сельских поселений. Самое массовое звено бюджетной системы практически не является предметом научных исследований, нет их анализа и серьезных публикаций. Вероятно, отсутствие фундаментальных исследований и работ по проблемам бюджетов городских и сельских поселений объясняется их незначительной долей в объеме консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, отсутствием информации в открытом доступе об их бюджетах.

В ст. 32 БК РФ изложено требование, чтобы все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражались в соответствующих бюджетах. В открытом доступе в настоящее время сведения об исполнении бюджетов городских и сельских поселений можно получить из паспортов муниципальных образований, в которых содержится много показателей, включая доходы и расходы бюджета. К сожалению, в паспортах нет данных о финансовой помощи, т.е. нет сведений о получении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий, часто расшифровка расходов не соответствует общей сумме расходов. Не во всех случаях заполняется строка, указывающая на сумму собственных доходов бюджета поселения. В ряде случаев информация о доходах и расходах бюджетов некоторых поселений, муниципальных районов вызывает сомнение в достоверности из-за небрежного заполнения паспортов, но, тем не менее, ее можно использовать для формирования выводов и предложений по системе межбюджетных отношений, структуре доходов сельских поселений.

Анализ законодательства Новосибирской области в сфере межбюджетных отношений показывает, что центральными задачами, которые решаются в процессе организации межбюджетного регулирования в муниципальных районах области, являются: выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов; обеспечение сбалансированности бюджетов районов и их стимулирование к социально-экономическому развитию.

Исходя из определения сущности бюджетных правоотношений, считаем более логично рассматривать и анализировать отношения, прежде всего, по вопросам формирования доходов бюджетов. На основе отчетов о консолидированном бюджете Новосибирской области автором проведен анализ бюджетной системы области за 2013–2015 гг., результаты представлены в табл. 1.

Из табл. 1 видно, что в 2015 г. в сравнении с 2013 г. в Новосибирской области объемы доходов бюджетов всех местных бюджетов уменьшались, увеличивались они только в областном бюджете. В составе доходов местных бюджетов Новосибирской области в рассматриваемом периоде немногим более 12% приходилось на доходы бюджетов городских и сельских поселений, хотя в 2015 г. увеличилась доля налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты поселений в общей сумме этих доходов местных бюджетов. В анализируемом периоде ежегодно снижались безвозмездные поступления в бюджеты поселений, в 2013–2014 гг. они составляли более 15%, а в 2015 г. – немногим более 14% к безвозмездным поступлениям в местные бюджеты. Показатели отчетов об исполнении бюджетов свидетельствуют об отрицательной тенденции местных бюджетов Новосибирской области, ибо уменьшение объема доходов бюджетов обуславливает сокращение расходов этих бюджетов, что, безусловно, негативно сказывается на показателях социально-экономического развития муниципальных образований, особенно самого массового низового звена – сельских поселений. Бюджеты многих муниципальных образований исполняются с дефицитом.

Доходы бюджетной системы Новосибирской области за 2013–2015 гг.

Показатель	Год			2015 / 2013
	2013	2014	2015	
Доходы бюджетов, млн руб., из них:	184079,8	181748,9	179659,8	
областной бюджет	97 840,4	98 563,1	102 986,8	+5 146,4
доходы местных бюджетов – всего	86 239,4	83 185,8	76 673,0	–9 566,4
В том числе:				
городские округа	44 618,9	43 151,6	38 937,1	–5 681,8
муниципальные районы	30 960,9	30 312,4	28 367,7	–2 593,2
городские и сельские поселения	10 659,6	9 721,8	9 368,2	–1 291,4
Уд. вес городских и сельских поселений, %	12,4	11,7	12,2	–0,2
В том числе:				
<i>Налоговые и неналоговые доходы бюджетов</i>				
областной бюджет	78 206,4	77 185,1	84 369,6	+6 163,2
местные бюджеты – всего	31 813,2	33 401,6	28 507,8	–3 304,4
Из них:				
городские округа	25 628,8	26 803,8	22 309,3	–3 319,5
муниципальные районы	4 058,1	4 485,2	3 793,5	–264,6
городские и сельские поселения	2 126,3	2 112,6	2 406,0	+279,7
То же, в % в составе местных бюджетов	6,7	6,3	8,4	1,7
<i>Безвозмездные поступления в бюджеты</i>				
Областной бюджет	19 633,9	21 378,0	18 617,2	–1 016,7
Местные бюджеты – всего	54 426,1	49 784,2	48 164,2	–6 261,9
Из них:				
городские округа	18 990,0	16 347,8	16 627,8	–2 362,2
муниципальные районы	26 902,8	25 827,2	24 574,2	–2 328,6
городские и сельские поселения	8 533,3	7 609,2	6 962,2	–1 571,1
То же в % к итогу местных бюджетов	15,7	15,3	14,4	–1,3

Источник: Отчеты об исполнении консолидированного бюджета Новосибирской области за 2013–2015 гг.

Анализируя структуру доходов городских и сельских поселений в 2013–2015 гг., убеждаемся в сильной зависимости бюджетов от безвозмездных поступлений, хотя доля налоговых и неналоговых доходов увеличилась с 19,9% в 2013 г. до 25,7% – в 2015 г. Тем не менее вопросы укрепления доходной базы местных бюджетов, повышения самостоятельности органов местного самоуправления остаются актуальными, несмотря на проводимые реформы в области бюджетной сферы. Есть мнение, что увеличить налоговые доходы в местных бюджетах возможно за счет повышения поступлений от налога с имущества физических лиц в связи с исчислением его на основе кадастровой стоимости имущества [4]. Однако такая перспектива возможна в городских округах, где есть дорогая недвижимость, растет жилищное строительство, но для большинства поселений и муниципальных районов фактически нет вариантов увеличения доходов, кроме активизации развития отраслей производства на своих территориях, что будет способствовать росту рабочих мест, росту налоговой базы по НДФЛ и увеличению поступлений в бюджеты поселений.

Согласно бюджетному законодательству, к собственным доходам, используемым для финансового обеспечения расходных обязательств, возложенных на конкретный уровень публичной власти, относятся не только налоговые и неналоговые доходы, но и безвозмездные поступления из других бюджетов в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и межбюджетных субсидий. В эти доходы не включаются субвенции. Межбюджетные трансферты по своему экономическому смыслу не являются собственными доходами. Очевидно, что при закреплении понятия собственных доходов законодательство не

учитывает экономическую сущность налогов и неналоговых доходов, ориентировано на разделение полномочий между органами власти: собственные и делегированные. Считаем, что такой подход нельзя признать бесспорным и обоснованным.

Законом Новосибирской области от 07.11.2011 г. (ред. 18.12.2015) № 132-ОЗ утверждены единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от налога на доходы физических лиц для муниципальных районов и городских округов, этот норматив составляет 15%. В бюджеты сельских поселений налоговые доходы от налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений, подлежащие зачислению в бюджет соответствующего муниципального района, передаются по единому для всех сельских поселений нормативу отчисления в размере 8%. Отчисления в бюджеты сельских поселений от единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений, подлежащего зачислению в бюджет соответствующего муниципального района, производятся по единому для всех сельских поселений нормативу отчисления в размере 20%. Указанные налоговые доходы являются собственными доходами бюджетов сельских поселений и учитываются при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

С целью постепенного создания относительно равных условий формирования местных бюджетов в Бюджетном кодексе предусмотрен порядок предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности нижестоящим бюджетам. В областном законе № 132-ОЗ указано, что объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений определяется исходя из необходимости достижения критерия выравнивания финансовых возможностей

поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, порядок расчета дотаций установлен названным законом. Дотации не носят строго целевой характер, являются безвозвратными. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из областного бюджета Новосибирской области предоставляются ежегодно двум городским округам и 29 районам из 30 муниципальных районов, только в 2016 г. дотации предоставлялись бюджетам всех районов. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности ежегодно меняется, а доля бюджетов муниципальных районов ежегодно увеличивается в общем объеме дотаций, в настоящее время составляет более 85%.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по согласованию с представительными органами муниципальных образований могут быть заменены дополнительными отчислениями от налога на доходы физических лиц, это должно стимулировать муниципальные образования в увеличении налоговой базы по этому налогу, что, безусловно, обеспечит более регулярное и стабильное поступление доходов в бюджеты поселений. В 2015 и 2016 гг. 34,3 и 20% соответственно сельских поселений Новосибирской области получали отчисления от НДФЛ по дополнительному нормативу, а в 2017 г. такие нормативы отчислений утверждены всем сельским поселениям всех районов области. Дополнительные нормативы отчислений от

налога на доходы физических лиц на каждый бюджетный год утверждаются одинаковые для всех сельских поселений конкретного района, но они весьма дифференцированы по районам области. Максимальный норматив отчислений ежегодно утверждался для поселений Усть-Тарского района (70; 61,72; 57,44%), а минимальный норматив утверждался для поселений Тогучинского района (0,56; 0,42; 0,29%).

И все-таки на практике основным инструментом сбалансированности местных бюджетов выступает вторичное перераспределение, т.е. предоставление межбюджетных трансфертов, а также бюджетных кредитов, получение которых жестко регламентируется бюджетным законодательством. Основой для повышения эффективности предоставления межбюджетных трансфертов является совершенствование структуры и порядка их предоставления, а также формирования объемов данных трансфертов исходя из необходимости решения приоритетных задач социально-экономического развития. Принимая во внимание, что в состав собственных доходов включаются субсидии, иные межбюджетные трансферты, важно знать методику их распределения и утверждения, динамику их объемов.

На основе отчетов о консолидированном бюджете Новосибирской области за 2013–2015 гг. составлена табл. 2, в которой показаны виды межбюджетных трансфертов как содержание межбюджетных отношений.

Таблица 2

Динамика безвозмездных поступлений в бюджеты городских и сельских поселений Новосибирской области, млн руб.

Состав межбюджетных трансфертов	Бюджетный год		
	2013	2014	2015
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	2 732,6	2 733,9	2 223,3
Межбюджетные субсидии – всего	4 734,1	3 326,8	3 394,4
В том числе:			
на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства собственности муниципальных образований	1 370,4	718,0	881,4
на строительство, модернизацию, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения)	742,9	778,5	624,2
на обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов, переселению граждан из аварийного жилищного фонда и модернизации систем коммунальной инфраструктуры за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	584,1	422,8	365,9
Прочие субсидии	1 291,2	1 008,9	1 048,8
Иные межбюджетные трансферты	414,2	1 141,8	927,4
Из них:			
компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня	164,7		442,4
на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями	103,2	–	132,5
Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам поселений	144,4	622,8	326,4
Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов	72,3	115,1	83,8
Прочие безвозмездные поступления в бюджеты поселений от бюджетов муниципальных районов	782,3	–	83,2
Безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций в бюджеты поселений	3,2	2,5	0,8
Безвозмездные поступления от негосударственных организаций в бюджеты поселений	1,3	1,9	6,8
Прочие безвозмездные поступления в бюджеты поселений	577,1	325,5	274,0
Итого безвозмездные поступления	8 533,3	7 609,2	6 962,2

Источник: Отчеты об исполнении консолидированного бюджета Новосибирской области за 2013–2015 гг.

Из табл. 2 видно, что сумма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, выделяемая бюджетам городских и сельских поселений в 2015 г., уменьшилась в сравнении с предыдущими годами.

Межбюджетные субсидии в 2015 г. превысили объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности более чем на 50%, но по основным направлениям суммы субсидий уменьшились в сравнении с 2013 г.

В целях бюджетного регулирования в Новосибирской области широко используются и иные межбюджетные трансферты, которые направляются на реализацию ряда государственных программ, например, таких как «Устойчивое развитие сельских территорий в Новосибирской области на 2015–2017 годы и на период до 2020 года»; «Обеспечение жильем молодых семей в Новосибирской области на 2015–2020 годы»; «Развитие физической культуры и спорта в Новосибирской области на 2015–2021 годы»; «Культура Новосибирской области» на 2015–2020 годы»; «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 годы» и ряд других. С 2016 г. иные межбюджетные трансферты предоставляются только за счет средств областного бюджета, средства федерального бюджета не предусмотрены. Иные межбюджет-

ные трансферты распределяются фактически по тем же подпрограммам и программам, по которым утверждены межбюджетные субсидии. Возникает вопрос: какая есть необходимость в использовании разных видов межбюджетных трансфертов для финансирования государственных программ, чем это обусловлено? Целесообразно применять одну субсидию по одной программе или подпрограмме, но для этого необходимы единые правила и нормы законодательства по определению их объемов и распределению между муниципальными образованиями.

С целью анализа динамики межбюджетных трансфертов нами составлена табл. 3 на основе принятых законов об областном бюджете Новосибирской области, показатели которой подтверждают тенденцию к уменьшению межбюджетных трансфертов, распределяемых между муниципальными образованиями.

Таблица 3

Распределение межбюджетных трансфертов из областного бюджета Новосибирской области в бюджеты муниципальных районов, городских округов, сельских поселений в 2016 г. и 2017 гг., млн руб.

Показатель	2016 г.	2017 г.
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – всего	3 274,4	2 630,5
В том числе:		
муниципальные районы	2 803,5	2 262,4
городские округа	470,9	368,1
Субсидии на реализацию ряда государственных программ – всего	12 859,0	11 364,1
В том числе:		
муниципальные районы	8 482,3	8 250,1
поселения	797,4	139,4
городские округа	3 579,3	2 974,6
Иные межбюджетные трансферты	539,2	88,4
В том числе:		
муниципальные районы	414,0	62,8
поселения	62,1	-
городские округа	63,1	25,6
Всего бюджетные трансферты местным бюджетам	16 672,6	14 083,0
В том числе:		
муниципальные районы	11 699,8	10 575,3
поселения	859,5	139,4
городские округа	4 113,3	3 368,3

Источник: Законы об утверждении областного бюджета Новосибирской области на 2016 г., 2017 г.

На 2016 и 2017 бюджетные годы в областном бюджете утверждены субсидии муниципальным образованиям для финансирования таких важнейших государственных программ, как «Управление государственными финансами в Новосибирской области на 2014–2019 гг.»; «Развитие автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения в Новосибирской области в 2015–2022 гг.»; «Жилищно-коммунальное хозяйство Новосибирской области в 2015–2020 гг.»; «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 гг.»; «Культура Новосибирской области» на 2015–2020 гг.; «Развитие физической культуры и спорта в Новосибирской области на 2015–2021 гг.». Общая сумма субсидий по названным государственным программам в 2017 г. уменьшилась в сравнении с 2016 г. на 1 971,3 млн руб., составляет 78% против 84,3% в 2016 г. Возможно, в перспективе изменится ориентация «на программные» бюджеты всех уровней, тогда межбюджетные субсидии утратят свою лидирующую роль, изменится сложившаяся структура межбюджетных трансфертов.

Учитывая, что межбюджетные трансферты поступают в бюджеты муниципальных образований по мере возможностей, нет гарантий по срокам их зачисления.

В связи с этим считаем разумным предложение Н.А. Игониной об утверждении в Бюджетном кодексе требований к срокам направления межбюджетных трансфертов, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности [5].

На наш взгляд, в области реформирования межбюджетных отношений следует продолжить работу по достижению оптимального баланса между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для экономического роста и увеличения налогового потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, снижению величины дотаций.

Сохраняя межбюджетные субсидии и иные межбюджетные трансферты, целесообразно изменить подход к их определению и распределению между программами бюджетного финансирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Левина В.В. Регулирование межбюджетных отношений в муниципальных районах // Финансы. 2014. № 4. С. 6–11.
2. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. М. : Финансы и статистика, 2002.
3. Сабитова Н.М. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан). М. : ИНФРА-М, 2016.
4. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32–34.
5. Игонина Н.А. Пути совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право и экономика. 2012. № 7. С. 51–56.

Статья представлена научной редакцией «Право» 12 мая 2017 г.

PERFECTION OF BUDGETARY LEGAL RELATIONS AT THE MUNICIPAL LEVEL

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2017, 422, 211–217.

DOI: 10.17223/15617793/422/30

Dmitrii V. Dementev, Novosibirsk State Technical University (Novosibirsk, Russian Federation). E-mail: dementev@corp.nstu.ru

Keywords: budgets; budgetary legal relations; interbudget transfers; urban and rural settlements.

The subject of the study is issues of budgetary legal relations in terms of financial balance in the budget system; they are not clearly defined in the budget legislation. The Budget Code in Article 1 only points to the relations that arise between subjects of budgetary legal relations when generating revenues and implementing expenditures of budgets of the budget system. From the theoretical point of view, the task has been solved to determine how specifically budget legislation and scholars define the notion “inter-governmental fiscal relations”. The analysis of publications and the regulatory framework allows concluding that budget legal relations are a kind of legal financial relations. Inter-budgetary funds are formed not between state authorities of the country, state authorities of the subjects of the Federation and local self-government bodies, but between public-legal entities: the federation, its subjects, municipalities. The practical value of the research task is that urban and rural settlements are the most numerous. According to Rosstat, the share of urban and rural settlements in the Russian Federation is more than 88 % of the total number of municipalities, in the Siberian Federal District more than 90 %, in Novosibirsk Oblast the number of urban and rural settlements remains unchanged for several years, they are almost 93 % of the total number of municipalities in the region. As a result of the analysis of the implementation of consolidated budgets for 2013–2015 according to the data of the Ministry of Finance and Tax Policy of Novosibirsk Oblast, a conclusion was made about the strong dependence of budgets on gratuitous receipts, although the share of tax and non-tax revenues increased from 19.9 % in 2013 to 25.7 % in 2015. Intergovernmental transfers and budget credits are the main financial instruments in Novosibirsk Oblast, which make it possible to achieve a balance of local budgets. The author’s analysis of the distribution of interbudgetary transfers from the regional budget of Novosibirsk Oblast from the point of view of balancing the budget laws on the basis of the data of the regional laws for 2016–2017 shows that it is necessary to improve the procedure for providing transfers to address the priority tasks of social and economic development. In order to achieve real independence of local budgets, it is advisable to change the approach to the distribution of financial assistance between the programs of budget expenditures, it is necessary to continue work to achieve the optimal balance between equalizing the budgetary provision and increasing the tax potential of the subjects of the Federation and municipalities.

REFERENCES

1. Levina, V.V. (2014) Regulirovanie mezhyudzhetykh otnosheniy v munitsipal’nykh rayonakh [Regulation of intergovernmental relations in municipal areas]. *Finansy*. 4. pp. 6–11.
2. Gryaznova, A.G. (ed.) (2002) *Finansovo-kreditnyy entsiklopedicheskiy slovar’* [Finance and credit encyclopedic dictionary]. Moscow: Finansy i statistika.
3. Sabitova, N.M. (2016) *Byudzhety i byudzhemnaya politika sub’ekta Rossiyskoy Federatsii (na primere Respubliki Tatarstan)* [Budget and budget policy of the subject of the Russian Federation (on the example of the Republic of Tatarstan)]. Moscow: INFRA-M.
4. Sheveleva, N.A. (2015) Budget system in Russia: fiscal equalization as a way of harmonizing inter-budgetary relations (2000–2015). *Sravnitel’noe konstitutsionnoe obozrenie*. 2. pp. 32–34. (In Russian).
5. Igonina, N.A. (2012) Ways of improving mechanisms for alignment of budgetary security of the Russian regions and municipalities. *Pravo i ekonomika*. 7. pp. 51–56. (In Russian).

Received: 12 May 2017