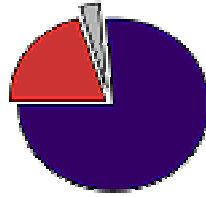




Фонд «Институт
экономики
переходного
периода»



Центр
фискальной
политики



**Разработка федерального и регионального законодательства по
межбюджетным отношениям и субнациональным финансам
(краткий отчет)**

Москва
2004

Проект «Разработка федерального и регионального законодательства по межбюджетным отношениям и субнациональным финансам» реализовывался в период с сентября 2001 года по декабрь 2004 года Консорциумом консультантов в составе следующих организаций: Фонд «Институт экономики переходного периода» (главный участник Консорциума), Центр фискальной политики и Университет штата Джорджия США. Данный проект являлся субкомпонентом проекта «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне», финансируемом за счет средств соответствующего займа Всемирного банка. Руководитель проекта – заместитель директора Фонда «Институт экономики переходного периода», доктор экономических наук С. Г. Синельников-Мурылев.

Работа в рамках проекта направлена на разработку аналитических, концептуальных материалов, проектов законодательных и нормативно-правовых актов, основной целью которых является совершенствование федерального и регионального законодательства по межбюджетным отношениям и субнациональным финансам. Программа работ Консультанта предусматривала подробный анализ и инвентаризацию действующего федерального законодательства в области бюджетной политики и межбюджетных отношений, разработку и обоснование предложений по его совершенствованию, разработку и экспертизу соответствующих законопроектов и иных нормативных актов, проектов модельных законодательных и нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предоставление заинтересованным министерствам и ведомствам консультационных услуг, проведение семинаров и конференций.

С самого начала реализации проекта «Разработка федерального и регионального законодательства по межбюджетным отношениям и субнациональным финансам» Консультант был активно вовлечен в разработку программ и планов реформы федеративных отношений и местного самоуправления. Ведущие эксперты проекта С. Г. Синельников-Мурылев, Г. В. Курляндская, А. Б. Золотарева, И. В. Трунин принимали участие в деятельности Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по разграничению полномочий и предметов ведения. Многие выводы, полученные в рамках Проекта, а также проекты законодательных норм нашли свое отражение в проектах законодательных актов, разработанных данной Комиссией.

В рамках Проекта был также разработан проект Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года и план действий по ее реализации, а также аналитические и концептуальные материалы, проекты законодательных и нормативно-правовых актов в следующих областях:

- бюджетное устройство и бюджетный процесс;
- финансовая помощь нижестоящим бюджетам;
- проблемы разграничения расходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;

- проблемы разграничения налоговых полномочий и налоговых доходов между органами власти различных уровней;
- государственные и муниципальные закупки;
- введение внешнего финансового управления в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- налогово-бюджетные аспекты реформы местного самоуправления;
- регулирование заимствований органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- среднесрочное финансовое планирование;
- прочие вопросы межбюджетных отношений и субнациональных финансов.

Деятельность Консультанта в рамках проекта осуществлялась по следующим основным компонентам:

Компонент 1. Диагностика действующей нормативно-правовой базы и существующих проектов нормативно-правовых актов по вопросам межбюджетных отношений и субнациональных финансов, разработка концепций и рекомендаций по реформированию межбюджетных отношений и субнациональных общественных финансов;

Компонент 2. Разработка программ (планов) действий Правительства Российской Федерации по реформированию межбюджетных отношений и субнациональных общественных финансов;

Компонент 3. Разработка и экспертиза федеральных нормативно-правовых актов по вопросам межбюджетных отношений и субнациональных общественных финансов;

Компонент 4. Разработка модельных (типовых) нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Компонент 5. Участие в работе Министерства финансов РФ по разработке законодательных новаций в ходе подготовки проектов федерального бюджета на 2002–2005 гг. и прилагаемых к нему проектов нормативно-правовых актов (в части регулирования межбюджетных отношений и субнациональных общественных финансов).

Компонент 6. Проведение семинаров с презентацией результатов работы по Проекту и их обсуждением.

В настоящем материале приведено описание основных результатов работы Консультанта, полученных в ходе реализации Проекта. В разделе I в кратком виде представлены концептуальные материалы, которые были выработаны Консультантом по результатам обследования действующей нормативно-правовой базы, а также анализа международной практики реализации межбюджетных отношений и субнациональных финансов. Раздел II содержит результаты диагностики действующей и проектной нормативно-правовой базы, предложения и рекомендации по ее совершенствованию. Необходимо отметить, что не все из разработанных рекомендаций были учтены Заказчиком при принятии решений.

Материалы, подготовленные в ходе Проекта, опубликованы на web-сайте Фонда «Институт экономики переходного периода» по адресу [www. iet. ru](http://www.iet.ru).

Раздел I.

Концептуальные материалы

Анализ системы федеральной финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации и концепция реформирования системы федеральной финансовой поддержки субъектов Федерации

В целом система федеральной финансовой поддержки региональных бюджетов на момент начала реализации Проекта была в недостаточной степени урегулирована в бюджетном законодательстве, где были лишь перечислены различные виды финансовой помощи и общие вопросы их распределения. Вместе с тем, конкретные инструменты и способы предоставления отдельных видов целевой и нецелевой финансовой помощи, методические основы распределения финансовой помощи не были урегулированы федеральным законодательством. Частично распределение осуществлялось на основании внутренних документов Министерства финансов РФ, частично средства финансовой помощи распределялись вне рамок каких бы то ни было методических основ, закрепленных в законодательстве.

На начальном этапе реализации Проекта была разработана Концепция реформирования системы федеральной финансовой поддержки субъектов РФ, а также концепция внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, направленных на создание правового поля, в рамках которого должна функционировать система федеральной финансовой поддержки бюджетов нижестоящих уровней.

При разработке концептуальных документов было отмечено, что вследствие ограничений, связанных как с экономическими критериями распределения обязательств и полномочий между уровнями государственного управления, так и с высокой степенью межрегиональной дифференциации расходных потребностей и налоговой базы в РФ, невозможно привести объем расходных обязательств всех уровней бюджетной системы в соответствие с объемом собственных (федеральных, региональных и местных для соответствующих бюджетов) налоговых доходов. Соответственно, система вертикального выравнивания (т. е. приведения в соответствие систематического разрыва между установленным законодательством вышестоящего уровня расходных обязательств бюджетов и получаемых ими налоговых доходов) и горизонтального выравнивания (т. е. выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований) принимает особое значение в системе бюджетного регулирования.

По мнению Консультанта, необходимо закрепить в законодательстве положение об обязательности распределения выравнивающих видов финансовой помощи (прежде всего – средств ФФПР и Фонда компенсаций) в соответствии с едиными для всех субъектов РФ принципами распределения на основании прозрачных формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективными критериями бюджетной обеспеченности регионов. Прочие виды финансовой помощи должны распределяться на основании заранее установленных условий расчета и предоставления финансовой поддержки и процедур конкурсного отбора получателей финансовой помощи.

По результатам участия Консультанта в работе Комиссии при Президенте по разграничению полномочий концепция внесения изменений в законодательство по вопросам предоставления финансовой помощи была несколько скорректирована. В частности, было рекомендовано ввести в законодательство понятие межбюджетных трансфертов, осуществлять межбюджетное регулирование на субрегиональном уровне с привлечением так называемых «отрицательных трансфертов», передавать финансовую помощь с применением нормативов отчисления от некоторых федеральных налогов, зачисляемых в консолидированный бюджет субъектов Федерации

Редакция Бюджетного кодекса от 20.08.2004 во многом учитывает предлагаемые изменения и дополнения, разработанные Консультантом в ходе реализации Проекта. Начиная с 2005 года дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации будут распределяться между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ в соответствии с требованиями БК (п.1 ст.131). В ноябре 2004 года Правительством РФ была одобрена указанная методика, что впервые создало нормативно-правовую базу для распределения данного вида финансовой помощи.

Консультантом сформулированы предложения по реформированию конкретных видов финансовой поддержки бюджетов субъектов РФ, в том числе вопросы распределения конкретных видов финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Концепция внесения необходимых изменений и дополнений в нормативно-правовую базу по вопросам повышения эффективности финансовой поддержки бюджетов муниципальных образований

В ходе работы Консультантом также были подготовлены предложения в области повышения эффективности процесса распределения финансовой помощи нижестоящим бюджетам на региональном уровне. Необходимо перечислить следующие основные предложения, разработанные в рамках Проекта.

1. В федеральном законодательстве необходимо предусмотреть более строгие требования к необходимости утверждения единой для всех муниципальных образований методики распределения финансовой помощи (в широком смысле, т. е. дотации, субсидии и субвенции, а также нормативы отчислений от регулирующих налогов в бюджеты муниципальных образований) из бюджета субъекта РФ, основанной на показателях налогового потенциала и расходных потребностей, также основанных на единых для всех муниципалитетов методиках оценки.

2. Полномочия по определению методики распределения финансовой помощи в соответствии с принципами, установленными федеральным законодательством, как и в настоящее время, должны принадлежать региональным властям.

Нормы, регулирующие вопросы предоставления финансовой помощи из федерального бюджета муниципальным образованиям различного уровня, необходимо принимать в зависимости от решений, принятых в рамках реформы бюджетного устройства органов местного самоуправления. Консультантом были рассмотрены различные варианты построения взаимоотношений между субъектом РФ и муниципальными образованиями различных уровней.

3. В федеральном законодательстве необходимо предусмотреть несколько видов прямой финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенции и субсидии на реализацию отдельных государственных полномочий, а также нерегулярные бюджетные ссуды, дотации и субвенции, применяемые в экстренных случаях. При этом требование об обязательном применении единых для всех муниципальных образований региона формализованных методик распределения финансовой помощи должно действовать в отношении всех регулярных видов региональной финансовой помощи.

4. Решение проблемы создания положительных фискальных стимулов для местных властей с помощью системы распределения региональной финансовой помощи (т. е. стимулов к приложению усилий по созданию условий для развития собственной налоговой базы) необходимо искать в области компромисса между долгосрочным закреплением нормативов отчислений от регулирующих налоговых доходов в местные бюджеты и перераспределением средств в сторону муниципалитетов с низкой бюджетной обеспеченностью с целью межтерриториального выравнивания возможностей по предоставлению общественных благ.

Для достижения поставленных целей Консультант считал целесообразным внесение следующих изменений в федеральное законодательство.

1. В Бюджетном кодексе РФ целесообразно установить исчерпывающий перечень форм финансовой помощи, оказываемой субъектами РФ муниципальным образованиям, определив при этом правила оказания каждого вида финансовой помощи.

2. В федеральном законодательстве рекомендуется установить минимальный объем нормативов формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований и определить, что предоставление финансовой помощи из него должно осуществляться в форме дотаций и использоваться для межмуниципального выравнивания возможностей по предоставлению общественных благ.

3. Требуется изменение структуры бюджетной системы РФ. Такая потребность вызвана необходимостью отражения в федеральном законодательстве двухуровневой структуры муниципальных образований.

4. В Федеральном законе «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» целесообразно закрепить норму, согласно которой до принятия федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать временные государственные минимальные социальные стандарты, а также исключить из законодательства требования об обязательном построении методики распределения дотаций из фондов финансовой поддержки муниципальных образований на основании государственных минимальных социальных стандартов.

5. Следует снять ограничения на источники формирования Фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

6. С целью сглаживания значительной степени межмуниципальной дифференциации бюджетной обеспеченности необходимо предусмотреть такой вид межбюджетного перераспределения средств, как «отрицательные трансферты».

Концепция совершенствования федеральной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы осуществления заимствований субнациональными органами власти

Анализ федерального регулирования субнациональных заимствований и управления государственным долгом субъектов РФ и муниципальным долгом, а также исследование международного опыта регулирования в указанной области позволили Консультанту выявить причины недостаточной эффективности системы субнациональных заимствований и управления долгом на субнациональном уровне.

Решение выявленных проблем требует целенаправленной политики в области совершенствования бюджетного и налогового законодательства, законодательства о ценных бумагах. Представляется необходимым исходить из следующих направлений развития сектора субнациональных заимствований и управления долгом:

Обеспечение эффективного информирования прав кредиторов по обязательствам субнациональных органов власти – в качестве необходимого условия проведения заемщиками ответственной политики использования заемных средств и управления долгом. При этом должны быть решены проблемы обеспечения баланса интересов кредиторов и населения соответствующей территории;

Формирование стимулов для использования заимствований субнациональными органами власти на цели финансирования приоритетных направлений социально-экономической инфраструктуры, с возможным последующим смягчением установленных федеральным законодательством ограничений в отношении объемов и условий заимствований.

Создание предпосылок для учета просроченной кредиторской задолженности по гражданско-правовым и публично-правовым обязательствам субнациональных органов власти путем внесения изменения в бюджетную отчетность и перехода от кассового метода учета бюджетных расходов на метод начислений. Разработка механизмов информирования обязательств такого рода.

Повышение прозрачности системы бюджетной отчетности субнациональных органов власти в качестве предпосылки снижения неопределенности и факторов риска, влияющих на стоимость проводимых заимствований.

Обеспечение открытого доступа кредитных институтов к финансированию субнациональных органов власти, публичного конкурсного размещения субнациональных долговых ценных бумаг.

Внедрение практики рефинансирования Центральным Банком РФ коммерческих банков под обеспечение в виде долговых обязательств субнациональных органов власти. Это позволит повысить ликвидность рынка субнациональных ценных бумаг, что создаст предпосылки для увеличения срока и снижения стоимости заимствований.

Стимулирование развития процессов секьюритизации субнационального долга за счет отмены налога на операции с ценными бумагами. Повышение эффективности норм об обязательном раскрытии информации эмитентами субнациональных ценных бумаг.

Ужесточение и формализация условий предоставления бюджетных ссуд.

Снижение доли средств международных финансовых организаций, предоставляемых на условиях субзаймов субнациональным органам власти.

Учитывая действие ряда факторов, оказывающих в настоящее время отрицательное воздействие на стимулы субнациональных органов власти к проведению ответственной бюджетной политики, меры, предложенные в Концепции, разделены на: предложения, реализация которых целесообразна в настоящее время; предложения, реализация которых будет целесообразна при наступлении определенных прогнозируемых условий; предложения, требующие дополнительной проработки на концептуальном уровне.

В целях реализации ряда отмеченных предложений Консультантом разработан **проект Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам привлечения субъектами РФ и муниципальными образованиями заимствований**. Законопроектом предусмотрено:

1) Снятие ограничений на размер дефицита регионального и местного бюджетов, то есть фактически на размер заимствований, осуществляемых в течение года, поскольку на практике эта статья препятствует субъектам Федерации и муниципалитетам осуществлять займы инвестиционного характера и добиваться экономии на расходах по обслуживанию долга за счет повышения масштаба заимствований.

2) Повышение уровня правовой защиты кредиторов субнациональных бюджетов.

Одной из основных проблем развития рынка региональных и муниципальных заимствований является проблема взыскания средств со счетов субнациональных бюджетов. Проблема слабости позиций кредитора, даже получившего судебную поддержку, заключается в неэффективности существующего порядка исполнения решений судов о взыскании средств с бюджетных счетов в случае, если ассигнования на погашение долговых обязательств не были включены в состав расходов бюджета или секвестрированы в процессе его исполнения. В результате субъекты РФ и муниципалитеты практически не имеют действенных стимулов к своевременному обслуживанию долга даже в условиях благоприятной экономической конъюнктуры.

В настоящее время существует противоречие между закрепленным Бюджетным кодексом принципом бюджетного иммунитета и закрепленным Гражданским кодексом принципом равной (наряду с другими участниками гражданских отношений) ответственности государства по своим долговым обязательствам. Оба этих принципа неправильны. С одной стороны, произвольный отказ государства от исполнения своих долговых обязательств подрывает доверие кредиторов к государству и негативно сказывается на его способности привлекать заимствования. С другой стороны, в некоторых ситуациях (например, при резком снижении поступлений от источников финансирования дефицита) своевременное удовлетворение требований кредиторов делает невозможным исполнение государством своих функций.

В законопроекте предложено компромиссное решение, предполагающее внесение симметричных изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы, предусматривающих, что исполнительные документы судов на сумму, не превышающую определенный процент от общего объема доходов бюджета (предлагаемая величина –10 %), подлежат безусловному взысканию с бюджетных

счетов, что является основанием для последующего применения секвестра. Не погашенные в течение года ввиду исчерпания лимита списаний требования кредиторов переносятся на следующие годы вплоть до полного погашения. Тем самым в случае превышения некоторого критического порога государственного долга автоматически применяется отсрочка исполнения долговых обязательств по заранее известным для кредиторов правилам.

Предложения Консультанта сохраняют актуальность и в настоящее время.

Концепция решения проблемы различного правового статуса субъектов Российской Федерации в межбюджетных отношениях

Существование автономных округов, входящих в состав области (края), порождает необходимость разграничения налоговых и бюджетных полномочий на территориях, принадлежащих одновременно двум субъектам РФ.

В перспективе Консультант считал целесообразным внесение в Конституцию РФ изменений, направленных на выделение некоторых автономных округов (прежде всего – финансово самодостаточных) в отдельные субъекты РФ, и включение других автономных округов в состав краев (областей). Тем не менее, в условиях действующей Конституции Консультант предлагал решать проблему разграничения полномочий между органами государственной власти автономных округов и областей (краев), в состав которых они входят, исходя из того, что Конституция РФ не предполагает каких-либо различий в статусе субъектов РФ.

Согласно подготовленному Консультантом законопроекту, если иное не установлено договорами о разграничении полномочий между органами государственной власти края (области) и органами государственной власти автономного округа, входящего в состав края (области), полномочия органов государственной власти, отнесенные федеральными законами к компетенции субъектов Российской Федерации, осуществляются органами государственной власти края (области) на территории края (области), за исключением территории автономного округа, и органами государственной власти автономного округа – на его территории.

Однако данные предложения Консультанта не были учтены при внесении изменений в законодательство. Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ было установлено, что все основные полномочия, принадлежащие субъектам РФ, на территории автономного округа реализуются органами власти краев (областей), поскольку иное не установлено договором между обоими субъектами РФ, что, по мнению Консультанта, не вполне соответствует конституционному принципу равноправия субъектов РФ. В этих условиях недавно начавшийся (с образования Пермского края) процесс слияния краев (областей) и автономных округов является в значительной степени вынужденным.

Оценка объема и структуры федеральных и региональных «мандатов». Концепция сокращения числа нефинансируемых мандатов

Разработанная в рамках проекта новая концепция разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы предполагала радикальное сокращение числа федеральных нефинансируемых мандатов. В связи с

этим в рамках проекта был разработан ряд проектов федеральных законов, направленных на ликвидацию наиболее крупных нефинансируемых мандатов, в том числе:

1) Законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

При его разработке Консультант исходил из принципа, что предусмотренные Законом социальные гарантии и компенсации для занятых в северных районах имеют смысл лишь при наличии цели стимулирования въезда в северные районы. Однако в условиях рыночной экономики цели государственной политики по отношению к северным территориям изменились на прямо противоположные: вместо стимулирования въезда ставится задача переселения с Севера избыточного нетрудоспособного или незанятого населения. Таким образом, существование социальных льгот для северян не соответствует текущим целям государства. В то же время, очевидно, что отмена этих льгот для лиц, которые в свое время были привлечены на Север соответствующей государственной политикой, противоречила бы принципу социальной справедливости.

С учетом вышеизложенного законопроектом предполагается:

- отмена льгот, стимулирующих въезд на Север;
- передача полномочий по нормативному регулированию порядка и размеров оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, финансируемых из региональных и местных бюджетов, соответственно на региональный и местный уровень. Таким образом законопроект одновременно решает две задачи: более адекватного разграничения нормативных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и фактической ликвидации федерального нефинансируемого мандата в виде расходных обязательств субнациональных бюджетов по выплате северных районных коэффициентов и надбавок работникам организаций бюджетной сферы, финансируемых из региональных и местных бюджетов;
- единовременная отмена наиболее расходоемких льгот Закона «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», которые фактически давно не действуют за отсутствием источников финансирования;
- отмена льготы по оплате стоимости проезда и провоза багажа при выезде из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей применительно к лицам, переселяющимся на Север после вступления закона в силу. Учитывая, что в связи с инфляционным обесцениванием сбережений населения самостоятельная оплата выезда из северных регионов для большинства северян затруднительна, проектом закона предусмотрено, что указанная льгота сохраняется для лиц, имеющих на нее право на момент вступления этого закона в силу.

При условии сокращения имеющихся льгот для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и возможного перераспределения налоговых доходов между федеральным и ре-

гиональными бюджетами Консультант считал желательной передачу «северных» льгот на финансирование из федерального бюджета.

Предлагавшиеся Консультантом поправки в рассматриваемый Закон были учтены лишь частично. Новая редакция этого закона от 22.08.2004 устанавливает четкое разграничение полномочий в отношении «северных» гарантий и компенсаций, выражающееся в том, что каждый уровень публичной власти самостоятельно устанавливает и финансирует гарантии и компенсации для граждан, работающих в организациях, финансируемых из их бюджетов.

2) Законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ветеранах».

Льготы, предусмотренные действующей в настоящее время редакцией Закона «О ветеранах», представляют собой федеральный социальный мандат, финансируемый как за счет федерального, так и за счет региональных бюджетов. Учитывая, что большинство расходов по Закону «О ветеранах», отнесенных к расходной компетенции регионов, жестко регулируются по объему, и не отвечают принципу адресности (т. к. предоставляются без учета материального положения реципиентов) Консультант предлагал их значительное сокращение с передачей сохраняемых льгот на финансирование из федерального бюджета.

Законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ в Закон «О ветеранах» внесены изменения (статья 23.2), логика которых совпадает с логикой предложений Консультанта. С 1 января 2005 года большинство установленных федеральным законом льгот для ветеранов переведено в денежную форму и принято на финансирование из федерального бюджета.

3) Законопроект «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ по вопросам оплаты труда работников организаций бюджетной сферы».

Сложившаяся к 2004 году система оплаты труда государственных служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и работников бюджетной сферы не соответствовала принципам бюджетного федерализма и нуждалась в кардинальных преобразованиях. Утверждавшаяся на федеральном уровне Единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы прямо предопределяла размер расходов на оплату труда работников организаций, финансируемых из региональных и местных бюджетов. По сути Единая тарифная сетка представляла собой самый значительный из всех имевшихся «нефинансируемых федеральных мандатов», т. к. любое повышение минимального размера оплаты труда (базы для расчета ставок ЕТС) приводило к резкому увеличению расходов региональных и местных бюджетов.

Консультантом было высказано предложение об упразднении на федеральном уровне Единой тарифной сетки, обязательной для исполнения регионами и органами местного самоуправления, и передаче субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям полномочий по установлению уровня оплаты труда работников организаций, финансируемых из региональных и местных бюджетов.

Это предложение Консультанта реализовано в Федеральном законе от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

В то же время необходимо отметить непоследовательность Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ. С одной стороны, все нормы федеральных законов, устанавливавших конкретный размер денежных выплат и натуральных льгот для отдельных категорий граждан, финансируемых за счет субнациональных бюджетов, отменены. С другой стороны, статьей 153 этого Закона субъектам РФ запрещено снижать уровень финансирования социальных льгот по сравнению с 2004 годом, с чем Консультант принципиально не согласен.

Концепция повышения эффективности системы распределения бюджетных доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти и муниципальными властями

Консультантом предлагалось принятие следующих мер по совершенствованию системы распределения полномочий в отношении налогов и налоговой политики.

1. Налог на доходы физических лиц. Необходимо зафиксировать в федеральном законодательстве норму о направлении доходов от данного налога в полном объеме в консолидированные бюджеты субъектов РФ, а также предоставить право органам власти субъектов РФ дополнять федеральную ставку региональной ставкой на величину от 1 % до 3 %. Другой вариант – сокращение федеральной ставки до 10 % – 11 % (зачисление в консолидированные бюджеты субъектов РФ) с предоставлением полномочий органам власти субъектов РФ по увеличению (либо как увеличению, так и снижению) налоговой ставки в пределах 1–3 %. Рассматривать вопрос о предоставлении субъектам РФ права дифференцированно вводить дополнительные ставки возможно лишь при условии существования нормы в налоговом законодательстве о зачислении в бюджет поступлений данного налога, а также выплаты из бюджета сумм возмещения уплаченного налога в том субъекте РФ, где находится источник дохода.

2. Налог на прибыль организаций. Необходимо в среднесрочной перспективе сохранить право органов власти субъектов РФ на изменение ставки налога в пределах сумм, поступающих в бюджеты субъектов РФ. Возможно, в перспективе будет целесообразен переход к взиманию налога по единой федеральной ставке с едиными правилами определения налоговой базы с расщеплением налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.

Одновременно необходимо ликвидировать обязательное зачисление доли налога на прибыль в местные бюджеты вследствие создаваемых искажений и трудностей налогового администрирования.

3. Акцизы. В целях избежания искажений, создаваемых действующей системой уплаты акцизов на алкогольную продукцию, связанных с получением доходов от реализации продукции бюджетами регионов, в которых производится, а не реализуется, алкогольная продукция, следует пересмотреть систему распределения поступлений акцизов между федеральным и региональными бюджетами. Наиболее рациональное решение – полное зачисление поступлений таких акцизов в федеральный бюджет.

4. Налоги на природные ресурсы. Поступления налога на добычу полезных ископаемых в отношении углеводородного сырья с территории автоном-

ных округов, входящих в состав области (края), в бюджет данной области (края) осуществляются фактически за счет доли федерального бюджета. В связи с этим представляется рациональным переход в ближайшее время на общий порядок распределения поступлений налога на добычу полезных ископаемых для автономных округов, входящих в состав области (края), а в перспективе – переход на полное зачисление платежей за пользование неравномерно распределенными природными ресурсами в федеральный бюджет, а также индексацию ставок платежей за пользование общераспространенными полезными ископаемыми.

Также необходимо зафиксировать в федеральном законодательстве нормы о зачислении налогов на добычу общераспространенных полезных ископаемых в бюджеты субъектов РФ с распределением поступлений между региональным и местными бюджетами. Впоследствии следует рассмотреть вопрос о передаче отдельных полномочий по установлению налогов на добычу общераспространенных полезных ископаемых на региональный и местный уровень.

5. Налоги на имущество (налог на недвижимость). Налоги на имущество как налоги с наименее мобильной базой целесообразно относить к местным налогам с наделением муниципальных властей правом устанавливать ставку налога в пределах, ограниченных Налоговым кодексом, а также с зачислением поступлений налога в местные бюджеты. Однако перевод налогов на имущество в категорию местных налогов может вызвать проблему чрезмерной бюджетной обеспеченности отдельных муниципалитетов, в результате чего их органы власти будут иметь стимулы к установлению пониженных налоговых ставок.

При введении налога на недвижимость возможно введение местного налога на недвижимость организаций, полномочия по установлению которого принадлежат муниципалитетам районного типа, и местного налога на недвижимость физических лиц, полномочия по установлению которого принадлежат муниципалитетам поселенческого типа. Однако и здесь остается нерешенным вопрос чрезмерной бюджетной обеспеченности крупных муниципальных образований городского типа.

6. Налог с продаж. Обосновывается необходимость его отмены.

Налог с продаж отменен с 01.01.2004 Законом «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»».

7. Налоги, являющиеся источниками формирования дорожных фондов. В целях компенсации потерь бюджетов субъектов РФ, связанных с отменой начиная с 1 января 2003 года налога на пользователей автомобильных дорог, целесообразно повысить ставки акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и моторные масла, на легковые автомобили, ставки налога с владельцев автотранспортных средств и других федеральных налогов, более тесно связанных с использованием автомобильных дорог, чем налог на пользователей автомобильных дорог, направив полученные средства в бюджеты субъектов РФ в виде целевой и нецелевой финансовой помощи.

Концепция повышения эффективности функционирования внебюджетных фондов на региональном (муниципальном) уровне и регулирования оборота внебюджетных средств бюджетных учреждений

Статьей 144 Бюджетного кодекса РФ устанавливается исчерпывающий перечень государственных внебюджетных фондов РФ, включающий: Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования Российской Федерации; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (Государственный фонд занятости населения ликвидирован Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах», однако соответствующие поправки в БК РФ не внесены). На уровне субъектов РФ из перечисленных внебюджетных фондов действуют только территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Возможность создания иных (помимо существующих территориальных фондов обязательного медицинского страхования) государственных внебюджетных фондов на уровне субъектов РФ Бюджетным кодексом не предусмотрена. Первое время после принятия Бюджетного кодекса РФ, отсутствие в нем разрешения на создание каких-либо иных региональных внебюджетных фондов кроме фондов обязательного медицинского страхования на практике толковалось как запрет на их создание.

Однако в конце 2001 года определением по запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности подпункта «е» пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 декабря 2001 года № 228-О Конституционный Суд Российской Федерации признал, что «перечисление в статье 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации состава государственных внебюджетных фондов Российской Федерации не может рассматриваться как запрет на образование государственных внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации», а также что «законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации порядка образования их внебюджетных фондов, утверждение соответствующих положений и отчетов об исполнении не могут квалифицироваться как нарушение Конституции Российской Федерации».

Это решение Конституционного суда создало достаточно сложную ситуацию на практике, так как фактически уполномочило субъекты РФ на создание собственных внебюджетных фондов иных нежели фонды ОМС. Учитывая, что Бюджетный кодекс не исходит из возможности создания на уровне субъектов РФ каких-либо внебюджетных фондов кроме территориальных фондов обязательного медицинского страхования, он и не регламентирует порядка их образования и расходования их средств. Это создает возможность для направления в региональные внебюджетные фонды поступлений от налогов и других бюджетных доходов и их последующего расходования вопреки положениям федерального бюджетного законодательства. Консультант предложил два варианта решения этой проблемы:

1. Оптимальный вариант – внести в Бюджетный кодекс запрет на создание региональных внебюджетных фондов (кроме фондов ОМС).

2. В случае признания политически целесообразным сохранения внебюджетных фондов на региональном уровне требуется разработка новой редакции главы 17 Бюджетного кодекса, в которой следует конкретизировать условия функционирования внебюджетных фондов субъектов РФ.

При урегулировании вопроса создания и функционирования региональных внебюджетных фондов принципиальной и минимально необходимой мерой является установление запрета на формирование средств фондов за счет налоговых и других доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Кроме того, в случае принятия решения о сохранении региональных внебюджетных фондов в Бюджетном кодексе следует закрепить правило о казначейском исполнении их бюджетов.

Предложения Консультанта сохраняют актуальность и в настоящее время.

Рекомендации по решению проблем формирования, использования и учета внебюджетных средств бюджетных учреждений

Необходимость урегулирования проблемы оборота внебюджетных средств бюджетных учреждений вызвана существующим в действующем законодательстве противоречием между нормами Бюджетного кодекса и Гражданского кодекса, касающимся формирования, учета и использования внебюджетных средств бюджетных учреждений.

В силу этого обстоятельства снижается финансовая прозрачность бюджетных учреждений, создаются предпосылки для направления (части) средств из бюджетных источников на финансирование предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, а финансовая непрозрачность бюджетных учреждений не позволяет оценить реальный уровень финансирования бюджетной сферы с позиций его соответствия общественным интересам и приоритетам, а также возможностям экономики.

Консультанту представлялось особенно важным принятие решений по следующим направлениям. Во-первых, меры по недопущению такой предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, которая наносит ущерб профильной деятельности бюджетного учреждения. Во-вторых, целесообразно включить средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (внебюджетные средства), в бюджетный процесс. В-третьих, следует ограничить субсидиарную ответственность государства/учредителей по обязательствам бюджетных учреждений только теми обязательствами, которые предусмотрены соответствующими бюджетами.

Необходимо решить проблему ограничения правоспособности бюджетных учреждений. Это можно сделать поправками в Гражданский кодекс, касающимися формы сделок бюджетных учреждений. Для этого в статье ГК, посвященной государственной регистрации сделок, надо предусмотреть, что сделки бюджетных учреждений, причем не только совершаемые за счет средств федерального бюджета, но и за счет доходов от предпринимательской деятельности подлежат предварительной регистрации в органах казначейства и без такой регистрации являются ничтожными.

Рекомендации, разработанные Консультантом, нашли отражение в разработанных и одобренных Правительством РФ принципах реструктуризации

бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003—2004 годах и на период до 2006 года, а также в ряде проектов федеральных законов и поправок в действующие нормативные правовые акты, касающиеся деятельности некоммерческих организаций, порядка, условий и критериев реорганизации государственных и муниципальных учреждений.

Концепция перехода к исполнению субнациональных бюджетов в соответствии с казначейскими принципами

В соответствии с Бюджетным кодексом и Законом об основах местного самоуправления по состоянию на момент подготовки Консультантом концепции субъекты Федерации, не получающие финансовой помощи из федерального бюджета, и муниципальные образования могут перейти на казначейское исполнение бюджетов путем создания собственного казначейства. Однако при этом не было определено, как должны исполняться бюджеты недотационных регионов и муниципалитетов в случае, если собственные казначейства не созданы, что нарушало установленный БК РФ принцип казначейского исполнения бюджетов всех уровней.

При рассмотрении вопроса о необходимости перехода к исполнению субнациональных бюджетов в соответствии с казначейскими принципами Консультантом были проанализированы достоинства и недостатки четырех альтернативных вариантов решения:

1) Сохранение банковской системы исполнения субнациональных бюджетов

Данный вариант признан нежелательным в силу следующих присущих ему недостатков: недостаточная сохранность бюджетных средств, находящихся в коммерческих банках; возможность задержки платежей коммерческими банками, заинтересованными в извлечении прибыли от использования бюджетных средств; риск возникновения коррупционных связей между чиновниками и коммерческими банками.

2) Централизованный перевод региональных и местных бюджетов на обслуживание в органы Федерального казначейства

Централизованный перевод субнациональных бюджетов на исполнение в органы федерального казначейства нарушает принцип самостоятельности бюджетов и сомнителен с юридической точки зрения так как исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации не включено ни в число предметов исключительного ведения РФ, ни в число предметов совместного ведения РФ и ее субъектов. При этом согласно ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти. Кроме того, согласно статье 132 Конституции органы местного самоуправления «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет».

3) Централизованное создание собственных казначейств в субъектах Федерации и муниципальных образованиях

Вменение регионам и муниципалитетам в обязанность создавать собственные казначейства связано с большим количеством проблем как политического, так и технического характера. Основная политическая проблема состоит в том, что в этом случае возникает новый федеральный расходный мандат, а значит, федеральные власти могут столкнуться с необходимостью выделения

субъектам РФ и муниципалитетам дополнительной финансовой помощи с целью компенсации затрат на создание собственных казначейств.

Кроме того, исполнение субнациональных бюджетов через субнациональные казначейства может нарушить единообразие процедур исполнения бюджетов, бюджетного учета и отчетности. Для устранения этой угрозы необходимо будет увеличить роль Федерального казначейства в обеспечении методологического единства планирования, исполнения, отчетности и контроля исполнения субнациональных бюджетов в рамках самостоятельных казначейских систем.

4) Децентрализованное создание собственных казначейств в субъектах Федерации и муниципальных образованиях

Децентрализованное создание собственных казначейств в субъектах Федерации и муниципальных образованиях означает предоставление субъектам РФ и муниципальным образованиям права выбора между созданием собственных казначейств или переходом на обслуживание в органы Федерального казначейства. Данному варианту присущи технические недостатки предыдущего, т. е. его реализация требует принятия стандартов деятельности региональных и местных казначейств во избежание утраты единства методологии исполнения бюджетов и единства бюджетной отчетности.

Однако децентрализованный переход на создание собственных казначейств в субъектах РФ и муниципальных образованиях позволяет устранить недостатки, свойственные централизованному переходу на исполнение бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований через органы Федерального казначейства, связанные с нарушением принципа самостоятельности бюджетов. Исходя из этого, данный вариант решения был признан Консультантов предпочтительным.

В законе «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» № 120-ФЗ от 20.08.2004 реализован наиболее предпочтительный, с точки зрения Консультанта, вариант решения вопроса – т. е. децентрализованное создание собственных казначейств в субъектах Федерации. Согласно ст.215.1 БК в новой редакции кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. При этом по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов регионального бюджета субъекта Российской Федерации.

Концепция правового обеспечения судебной защиты субъектов государственного (муниципального) управления в финансовых спорах и проекты нормативно-правовых на основе разработанных Консультантом рекомендаций

В рамках данного исследования Консультант выделил две основные группы проблем. Первая группа включает проблемы, связанные с неопределенностью вопросов подведомственности судам финансовых споров между ор-

ганами государственной власти. Вторая включает проблемы, связанные с иммунитетом бюджетов.

Анализ действующего процессуального законодательства позволил Консультанту сделать вывод о том, что ни один из действующих в российской судебной системе судов не обеспечивает судебной защиты прав органов власти (местного самоуправления) в финансовых спорах между ними. По мнению Консультанта, проблему можно решать двумя способами: либо создать специальные административные суды для рассмотрения этих споров, либо уточнить компетенцию арбитражных судов, которые по роду своей деятельности предназначены для рассмотрения экономических споров, одной из разновидностей которых являются споры межбюджетные.

Первый вариант решения проблемы был признан менее эффективным в связи с необходимостью реформирования всей судебной системы, сложившейся в РФ. В связи с этим, по мнению Консультанта, более рациональным способом решения существующей проблемы является внесение в действующее законодательство изменений и дополнений, необходимых для обеспечения возможности судебной защиты прав органов власти (местного самоуправления) в финансовых спорах между ними в арбитражных судах.

Консультант отметил, что разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами проводится исходя из природы спора: если спор является экономическим, он подведомствен арбитражным судам. Вместе с тем этот критерий разграничения является недостаточно четким, т. к. в законодательстве отсутствует определение «экономического спора». В целях решения этой проблемы Консультантом предложено законодательное определение «экономического спора».

Консультант отметил, что разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами проводится законодателем исходя из природы спора: если спор является экономическим, он подведомствен арбитражным судам. Вместе с тем этот критерий разграничения является не достаточно четким, т. к. в законодательстве отсутствует определение «экономического спора». Во избежание такого положения было предложено дать в статье 27 АПК определение «экономического спора», которое было сформулировано Консультантом.

Оценка состояния федеральной нормативно-правовой базы, регулирующей процесс ведения бухгалтерского учета исполнения субнациональных бюджетов

Консультантом было отмечено, что существует ряд проблем на федеральном и региональном уровнях, связанных с неопределенностью понятия бухгалтерского учета исполнения бюджетов. Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит норму о необходимости ведения бюджетного учета, в то время как в нормативно-правовых актах, конкретизирующих указанную норму Бюджетного кодекса, речь идет о бухгалтерском учете исполнения бюджетов при отсутствии упоминаний о тождественности этих двух понятий.

Консультантом было рекомендовано унифицировать терминологию, используемую для обозначения бухгалтерского учета в бюджетном секторе. Также было отмечено, что понимание понятия бухгалтерского учета в бюджетном секторе затрудняется еще тем, что определение бухгалтерского учета, содержащееся в Федеральном законе «О бухгалтерском учете», в принципе исклю-

чает возможность ведения бухгалтерского учета в бюджетной системе. Для устранения этих правовых противоречий Консультантом было рекомендовано: во-первых, расширить определение бухгалтерского учета в одноименном законе, приспособив его к бухгалтерскому учету в публичном секторе экономики, во-вторых, включить в Закон оговорку о том, что его нормы не распространяются на бухгалтерский учет исполнения бюджетов, который регулируется бюджетным законодательством.

Также Консультантом был сделан вывод о том, что в бюджетной системе имеется дуализм источников получения информации о состоянии общественных финансов – данные бухгалтерского учета и данные, содержащиеся в бюджетной отчетности. Было предложено провести модификацию действующей системы бухгалтерского учета за счет введения набора дополнительных субсчетов для каждого счета, соответствующих разделам и подразделам федеральной бюджетной классификации.

По второй проблеме, касающейся отчетности об исполнении бюджетов и способах раскрытия бюджетной информации, Консультантом было отмечено, что соответствующие стандарты раскрытия информации в Программе развития бюджетного федерализма, являвшейся на момент проведения анализа одним из основных программных документов в области реформирования бюджетного законодательства, в федеральном законодательстве отсутствовали. Также Консультантом была высказана критика в отношении формулировки принципа гласности, закрепленной в БК РФ и был сделан вывод о необходимости внесения значительных изменений и дополнений в бюджетное законодательство, в части, касающейся бухгалтерского учета и составления отчетности бюджетных организаций, а также информационного взаимодействия и информационного обмена.

Консультантом было предложено два возможных варианта решения проблемы: более жесткий вариант предполагал принятие обязательных для всех уровней бюджетной системы федеральных стандартов раскрытия информации об общественных финансах. Более мягкий вариант предполагал придание таким стандартам рекомендательного характера с одновременным поощрением регионов и муниципалитетов к их соблюдению. В качестве стимулирующих мер было рекомендовано использовать установление требований о раскрытии информации об исполнении бюджета, способах распределения финансовой помощи муниципальным образованиям, а также по другим позициям в качестве условия предоставления субсидий из Фонда реформирования региональных финансов.

В настоящее время предложения, сделанные Консультантом, сохраняют актуальность, так как соответствующие изменения в законодательство внесены не были.

Концепция совершенствования федеральной и региональной законодательной базы, регулирующей процесс государственных и муниципальных закупок для государственных (муниципальных) нужд

Анализ соответствующей нормативно-правовой базы позволил Консультанту выявить недостатки и сформулировать следующие рекомендации по их устранению:

1. Рекомендовано систематизировать разрозненный нормативно-правовой массив, регулирующий правоотношения в рассматриваемой сфере, заменив ныне действующие Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и Указ Президента РФ № 305 новым федеральным законом «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который бы регулировал как конкурсный, так и внеконкурсный порядок закупок.

2. В целях обеспечения соблюдения конкурентных принципов бюджетных закупок и исключения практики дискриминации поставщиков из других регионов (муниципалитетов) при размещении региональных и муниципальных заказов предложено распространить действие федерального законодательства о закупках на все уровни бюджетной системы, при сохранении права субъектов РФ и муниципалитетов дополнять законодательство в этой области в части, не противоречащей федеральному. 3. Вместо понятия «закупки для государственных (муниципальных) нужд» предложено использовать понятие «бюджетные закупки», в определении которого отражено два существенных признака таких закупок:

– во-первых, закупки осуществляются бюджетными учреждениями (в том числе – органами государственной власти);

– во-вторых, закупки осуществляются за счет средств бюджета и внебюджетных фондов.

4. Для стимулирования конкуренции и максимального расширения круга участников процедур бюджетных закупок необходимо снять ограничения на участие иностранных поставщиков в открытых конкурсах и предусмотреть обязательную публикацию извещения о проведении конкурса на английском языке при высокой потенциальной стоимости контракта.

5. Обеспечить фактический приоритет открытого конкурса среди прочих способов бюджетных закупок можно путем следующих законодательных мер:

– ограничения сферы применения закрытых конкурсов закупками товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну;

– ограничения применения процедуры запроса котировок случаями закупки стандартной продукции, для которой существует сложившийся рынок, при условии, что цена контракта не превышает установленную законом пороговую сумму;

– установления запрета разделения контракта на части в целях применения упрощенных процедур его размещения;

– установления исчерпывающего перечня оснований для закупок у единственного источника;

– установления правила о признании недействительным государственного (муниципального) контракта, заключенного по результатам иных кроме открытого конкурса процедур, в случае, когда проведение открытого конкурса является обязательным.

6. В целях сокращения предпосылок для коррупции законодательство о бюджетных закупках должно обеспечивать объективность процесса отбора ис-

полнителя государственного (муниципального) контракта за счет:

- установления перечня случаев, когда отбор победителя конкурса осуществляется только по цене;
- в случаях, когда победителя конкурса допустимо определять по нескольким критериям, необходимо требовать включения в конкурсную документацию перечня таких критериев с указанием их относительной значимости и методики сравнительной оценки;
- признания обязательным участия в работе конкурсной комиссии независимых экспертов и внедрения поименного голосования в практику работы конкурсных комиссий;
- запрета участия в конкурсе аффилированных лиц государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, их сотрудников и членов конкурсной комиссии.

7. Предложено внедрить в практику бюджетных закупок объединенные конкурсы в целях сокращения временных и финансовых затрат на организацию конкурсов при размещении заказов на одноименную стандартизированную продукцию, потребность в которой возникает систематически у большинства бюджетополучателей.

8. Сформулированы предложения, направленные на усиление контроля за соблюдением законодательства, регламентирующего бюджетные закупки, и ответственности за его нарушение, в том числе:

- расширение перечня сведений, подлежащих обязательной фиксации государственными заказчиками в протоколе проведения конкурса и реестрах закупок;
- установление минимального срока хранения протокола конкурса и иной конкурсной документации;
- включение в обязанности органа, осуществляющего контроль за процедурами бюджетных закупок, ведения сводного реестра закупок по всем госзаказчикам;
- установления требования об обязательном прохождении должностными лицами заказчика, ответственными за осуществление закупок, специальной профессиональной подготовки и периодической аттестации.

Изложенные выше предложения были отражены в подготовленном Консультантом проекте Федерального закона «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В пакете с этим законопроектом был предложен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях». Поправки в Бюджетный кодекс предполагают снижение максимальной суммы закупки, осуществляемой без заключения контракта, с 2000 тыс. МРОТ (что составляет 200000 тыс. руб.) до 60 тыс. руб. Для закупок же на сумму свыше 10, но не свыше 150- 250 тыс. рублей рекомендовано применять способ закупки путем запроса котировок. Поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривают установление ответственности должностных лиц заказчика и органов, осуществляющих контроль за закупками, за нарушения законодательства, рег-

ламентирующего процедуры размещения государственных (муниципальных) контрактов.

Большинство рекомендаций Консультанта учтено при доработке МЭРТ РФ проекта Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который в настоящее время принят Государственной Думой в первом чтении.

Анализ изменений в структуре разграничения налоговых полномочий и налоговых доходов между уровнями государственной власти и управления. Предложения по изменению классификации бюджетных доходов

Анализ классификации доходов бюджетов Российской Федерации, внесенных в них изменений на протяжении последних пяти лет, обосновывает, по мнению Консультанта, планируемые в связи с проводимыми в настоящее время реформами в бюджетной сфере изменения в бюджетной классификации доходов в 2005 году.

Отмечено, что проведенные в 2000–2001 годах подобного рода изменения не носили принципиального характера с точки зрения бюджетной классификации доходов в целом и ее структуры. В следующие годы по мере совершенствования налогового и бюджетного законодательства совершенствовалась и классификация бюджетных доходов. Однако соответствующие изменения в бюджетной классификации доходов также не были принципиальными: речь идет об отмене старых позиций, внесении новых позиций и редакционных изменениях в подгруппах, статьях и подстатьях доходов бюджетов.

Фактически единственным принципиальным изменением, затронувшим бюджетную классификацию доходов, является введение агрегированного 20-значного кода для всех статей и подстатей доходов бюджетов. Это изменение коснулось всех разделов бюджетной классификации по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета.

Предложения по совершенствованию бюджетной квалификации включают:

- уточнение категориального аппарата (особенно в свете одной из поставленных целей разработки новой классификации – согласование с международными стандартами финансовой отчетности);
- устранение экономически неоправданного наличия нескольких групп доходов, получаемых из одного источника.

Консультантом было предложено интегрировать отчетность по налоговым расходам в бюджетную статистику Российской Федерации в форме классификации налоговых расходов бюджетов Российской Федерации. Приведены рекомендации МВФ по включению подобного рода материалов в состав бюджетной документации. Включение же налоговых расходов в состав бюджетной классификации – как по доходам, так и по остальным разделам – расценено Консультантом как неоправданное с практической точки зрения, так как их количественная оценка всегда будет предметом субъективного суждения, ибо данные по налоговым расходам законодательно не утверждаются и служат информационным целям.

Концепция выделения горных территорий (населенных пунктов), относимых к горным районам

Консультантом рассмотрено понятие и проанализированы критерии для отнесения населенных пунктов к категории горных, обоснована необходимость учета эффекта горных территорий для социально-экономической деятельности. Это определяется специфическими свойствами горных территорий, которые обуславливают объективное увеличение бюджетных расходов регионов и муниципальных образований, расположенных в горных условиях. Консультантом отмечено, что повышенные бюджетные расходы складываются, главным образом, из следующих компонентов: повышенных расходов на строительство всех видов зданий и сооружений; повышенной стоимости транспортных расходов; повышенных расходов жилищно-коммунального хозяйства на эксплуатацию зданий и сооружений; повышенных расходов на эксплуатацию техники и оборудования.

Проведенное Консультантом изучение международной практики выделения горных территорий с подробным анализом правовых документов по этой проблеме позволило сделать вывод о том, что в большинстве случаев критериями выделения горных территорий служат: топографические характеристики местности; климатические показатели (длительности вегетационного и/или безморозного периода и т. п.).

Методика выделения горных территорий разрабатывалась Консультантом с учетом конечной цели ее создания – бюджетного регулирования, что обусловило ее нацеленность на учет социально-экономических факторов. При разработке методических основ выделения и зонирования горных территорий для целей бюджетного регулирования Консультантом была разработана итеративная процедура выделения территорий (населенных пунктов), относимых к горным районам, состоящая из четырех шагов, каждый из которых уточнял характеристику территории, принимая во внимание влияние различных для каждого этапа групп факторов.

Эта процедура применена к каждому субъекту Федерации при обосновании выделения горных районов, что позволило с высокой степенью корректности оценить численность населения, проживающего в пределах горных территорий субъектов РФ.

Поправки в Концепцию управления государственным имуществом и приватизации

Необходимость доработки «Концепции управления государственным имуществом и приватизации», принятой еще в 1999 году, вызвана принятием ряда нормативно-правовых актов, прежде всего, нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», закона о внесении дополнений и изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием вышеназванных законов (ФЗ № 122 от 22 августа 2004 г). Указанные документы вводят ограничение на имущество, которое может находиться в государственной (муниципальной) собственности, ограничивая его перечень активами, которые необходимы для реализации закрепленных за соответствующим уровнем власти полномочий. Это существенно сужает сферу хозяйственной деятельности государ-

ства и переносит акцент в использовании государственного имущества на повышение социального эффекта использования активов.

Предложенные Консультантом изменения в Концепцию направлены, прежде всего, на закрепление в ней этих положений.

В соответствующих разделах проекта новой редакции Концепции четко фиксируются положения о целевом использовании имущества, необходимости оптимизации его состава с точки зрения обеспечения полномочий, закрепленных за соответствующим уровнем власти, приватизации излишних ГУПов и МУПов, реструктуризации бюджетных учреждений, продажи пакетов акций, не обеспечивающих контроль государства над предприятием (организацией).

В качестве индикаторов результативности и эффективности использования имущества предлагается использовать количественные и качественные показатели, утвержденные министерством (ведомством), – собственником имущества, переданного предприятию или учреждению в хозяйственное ведение или оперативное управление. Это позволит увязать деятельность находящихся в государственной (муниципальной) собственности предприятий и учреждений со стратегическими целями и задачами, разработанными министерствами (ведомствами) в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результаты.

В новой редакции концепции предлагается закрепить обязательный порядок составления на основе международных стандартов баланса активов и пассивов, находящихся в государственной (муниципальной) собственности. Это позволит получить комплексную характеристику наличия и использования имущества. Публикация баланса повысит информированность общественности по данной проблеме.

Предложения Консультанта могут быть положены не только в основу новой редакции Концепции управления государственного имущества, но и в разрабатываемые модельные законы для субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы управления государственным имуществом.

О передаче начального, среднего и части высшего профессионального образования на финансирование из региональных бюджетов

В сфере образования существует ряд проблем концептуального характера, до решения которых разработка проектов конкретных законодательных актов не представляется возможной и целесообразной. Консультантом рассматриваются факторы развития профессионального образования в России, с учетом которых должны решаться вопросы организации финансирования систем начального, среднего и высшего профессионального образования и определение уровня бюджета, из которого их финансирование является оптимальным. Особое внимание обращается на острую нехватку ресурсов на местах и накопленные в течение длительного времени проблемы, связанные с недофинансированием.

Конкретизация норм, регламентирующих порядок отчетности об исполнении регионального и муниципального бюджетов. Предложения по организации региональных (муниципальных) контролирующих органов

Анализируя существующее правовое поле, Консультант отметил, что Бюджетный Кодекс не устанавливает конкретного порядка бюджетной отчетности об исполнении региональных и муниципальных бюджетов. В нем отсутствуют следующие моменты:

- сроки представления отчета об исполнении бюджета в представительный орган;
- перечень показателей отчета об исполнении бюджета и прилагаемых к нему материалов;
- требование о рассмотрении проекта отчета об исполнении бюджета высшим исполнительным органом власти перед его представлением в парламент;
- требования к содержанию внешнего заключения на отчет об исполнении бюджета;
- необходимость составления и обнародования отчетности о результатах деятельности бюджетополучателей и эффективности иных расходов бюджета.

Полномочия по регулированию указанных вопросов переданы региональным и местным представительным органам, которые не всегда должным образом используют свои нормотворческие полномочия.

Проект Типовой главы Закона субъекта Российской Федерации, разработанный Консультантом, конкретизирует правовые нормы по всем указанным выше позициям.

Особое внимание при разработке проекта уделено вопросам регламентации порядка отклонения отчета об исполнении бюджета.

Консультант считает, что единственным основанием для отклонения законодательным органом отчета об исполнении бюджета субъекта может служить недостоверность содержащихся в нем сведений. Если же представленный отчет достоверен, но в ходе исполнения бюджета были допущены несанкционированные отступления от утвержденного закона о бюджете (за исключением случаев, когда вводился режим сокращения и блокировки расходов), отчет должен утверждаться с одновременным применением мер ответственности к виновным в нарушении закона о бюджете, вплоть до вотума недоверия Высшему должностному лицу субъекта (руководителю Высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) или Высшему исполнительному органу государственной власти субъекта.

Учитывая, что в этой части положения действующих региональных законов о бюджетном процессе базируются на нормах БК РФ, Консультантом предложены идентичные по содержанию поправки в БК РФ.

Раздел II.

Диагностика нормативно-правовой базы и предложения по ее совершенствованию

Рекомендации органам государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по информационному обеспечению бюджетного процесса

Построение эффективных межбюджетных отношений невозможно без системы статистической информации о различных аспектах социально-экономического развития субъектов межбюджетных отношений. При этом организация системы межбюджетного регулирования на региональном уровне требует наличия данных по большому количеству муниципальных образований. Консультантом отмечено, что система сбора таких данных слабо организационно- и правоурегулирована.

Консультантом были сформулированы следующие рекомендации:

1. Необходима разработка и принятие федерального нормативного акта, определяющего порядок взаимодействия государственных и муниципальных органов, распределение ответственности за сбор и обработку данных, а также их использование, финансирование проведения статистических работ и т. д.;

2. Необходимо разработать более совершенную схему построения региональной программы статистических работ. Эта программа должна включать наряду с теми показателями, которые базируются на статистических обследованиях, и те, расчет которых основан на данных административного учета;

3. Необходимо устранить недостатки федеральной методики оценки налогового потенциала. Было рекомендовано улучшить качество информации, используемой в методике, а также и усовершенствовать существующую или разработать альтернативную методику расчета налогового потенциала, использующую принципиально другие данные, более высокого качества;

4. Необходимо разработать оптимальный набор региональных счетов. (Разработка полного набора счетов системы национальных счетов на региональном уровне в ближайшем будущем была оценена Консультантом как неосуществимая задача по ряду методологических и информационных причин).

Для этих целей было рекомендовано создать межведомственную рабочую группу из представителей Министерства финансов Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по статистике, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета, иных министерств и ведомств. Также было рекомендовано поручить Министерству финансов РФ совместно с Государственным комитетом РФ по статистике подготовить предложения по организации системы мониторинга региональных и муниципальных бюджетов.

Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по управлению бюджетными расходами

Цель разработки Методических рекомендаций состояла в том, чтобы оказать содействие субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в совершенствовании системы управления расходами в свете реформы бюджетного федерализма и бюджетного устройства Российской Федерации.

Одну из своих главных задач Консультант видел в составлении рекомендаций для проведения инвентаризации расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Задача проведения подобной инвентаризации диктуется необходимостью преодоления несогласованности расходных обязательств, которые накладываются вышестоящими органами власти и обеспечения их финансирования, либо же возникновением обязательств, которые принимаются органами власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) из-за недостаточности информации или неправильной трактовки законодательства. Инвентаризация расходных обязательств позволяет выявить такие расходные обязательства и принять меры к их приостановлению.

В качестве важной цели создания эффективной системы среднесрочного бюджетного прогнозирования и планирования на региональном и местном уровнях большое внимание уделено переходу на бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Подчеркивается, что при внедрении БОР затрагиваются все стадии бюджетного процесса, но наибольшим изменениям подвергается процесс бюджетного планирования. В частности, на этапе планирования реализуется один из важнейших элементов БОР – распределение бюджетных ресурсов в прямой зависимости от планируемых результатов.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результат, предусматривает внедрение программного метода планирования расходов и оценки результативности бюджетных расходов. Для отработки общей схемы внедрения программного метода планирования и оценки результативности бюджетных расходов администрациям субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) рекомендуется предварительно провести в нескольких подразделениях пилотный проект, подготовка, проведение и оценка результатов которого подробно рассматриваются Консультантом.

Особое внимание при этом уделено определению методов анализа информации и подготовки отчетности для оценки результативности бюджетных расходов, подчеркивается необходимость сравнения данных о проделанной работе с каким-либо стандартом, приводятся основные виды показателей для оценки результатов работы за определенный отчетный период.

Рассмотрен вопрос о повышении эффективности капитальных расходов бюджета. Отмечена необходимость сведения воедино рассредоточенных в настоящее время по разным бюджетным классификациям данных обо всех капитальных расходах бюджета, что позволит осуществить их системный анализ, и будет способствовать повышению прозрачности бюджетов.

Рекомендованы основные подходы, которыми следует руководствоваться при осуществлении капитальных вложений, сформулированы их основные принципы. Капитальные вложения за счет средств региональных и местных бюджетов в отдельные объекты рассматриваются с точки зрения форм собственности последних. При анализе инвестирования в коммерческие объекты,

как наиболее рискованные, отмечена возможность использования косвенных форм бюджетной поддержки инвестиционной деятельности частных предприятий, при этом выявлены их недостатки, даны рекомендации по их упорядочению.

В рамках рекомендаций по среднесрочному финансовому планированию Консультантом сформулированы принципы организации системы среднесрочного бюджетного прогнозирования и планирования, а также разработан список документов, подлежащих разработке в рамках среднесрочного плана и прогноза (с учетом необходимости различных сценариев планирования и резервирования финансовых средств под непредвиденные расходы на второй и третий годы планирования).

В предложенных рекомендациях определены порядок и сроки составления и корректировки прогнозных документов, приведен анализ структуры основных документов, разрабатываемых в рамках среднесрочного бюджетного планирования. Приведены рекомендации относительно разделов, которые целесообразно включать в их состав, а также относительно компетенции органов, ответственных за составление данных документов и предоставление информации, необходимой для их составления и корректировки.

Приведены рекомендации Консультанта относительно порядка планирования бюджетных доходов, бюджетных расходов и резерва финансовых средств региона (или муниципального образования).

Консультантом рекомендовалось, в случае необходимости, принимать на региональном (муниципальном) уровне программу погашения кредиторской задолженности и отражать ее данные (на уровне укрупненных показателей) в одноименном разделе Программы социально-экономического развития.

Предложения Консультанта в части среднесрочного финансового бюджетного сохраняют свою актуальность до настоящего времени, так как существенных изменений в федеральное законодательство, регулирующие вопросы бюджетного процесса, не вносилось. Отдельные идеи, заложенные в Методических рекомендациях, были включены в Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений

Основной задачей подготовки методических рекомендаций являлась разработка пояснений к требованиям Бюджетного кодекса о формировании и распределении различных видов межбюджетных трансфертов и о возможностях их комбинирования. В связи с введением с 2006 г. трех типов муниципальных образований возникают новые субъекты межбюджетных отношений на региональном уровне, что в свою очередь порождает ряд новых видов межбюджетных трансфертов. В частности, выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов из региональных бюджетов должно осуществляться как для муниципальных районов (городских округов) (региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)), так и для поселений (региональный фонд финансовой поддержки поселений). Кроме того, в законодательстве допускается возможность межбюджетных отношений между муниципальными образованиями разных типов (районные фонды финансовой поддержки поселений). В результате возникают новые виды финансовой помощи,

распределение каждого из которых обладает индивидуальными особенностями. Помимо этого, Бюджетным кодексом устанавливается возможность введения межбюджетных трансфертов, передаваемых из нижестоящего бюджета в вышестоящий: субвенции из высокообеспеченных местных бюджетов в региональный (так называемые «отрицательные трансферты») и субвенций из бюджетов поселений в бюджет муниципального района на исполнение межмуниципальных функций. При этом отдельные виды финансовой помощи не могут распределяться независимо.

В разработанном документе рассматриваются вопросы разграничения расходных обязательств и доходов между уровнями власти в условиях нового законодательства. Дается объяснение различий между собственными расходными обязательствами местных бюджетов и расходными обязательствами, возникающими у местных бюджетов в результате наделения их отдельными государственными полномочиями. Приводятся рекомендации по составлению реестров расходных обязательств и оценке объема расходных обязательств. В части разграничения доходов рассматриваются принципы закрепления налоговых доходов за местными бюджетами, критерии выбора между финансовой помощью местным бюджетам и закреплением за ними налоговых доходов. Для каждого вида налогов рассматривается целесообразность закрепления его за бюджетами муниципальных районов и поселений.

Основное внимание Консультант посвятил порядку распределения финансовой помощи на региональном уровне. Положения новой редакции Бюджетного кодекса устанавливают возможные формы межбюджетных трансфертов и порядок их предоставления. Одним из важнейших требований Бюджетного кодекса в части регулирования межбюджетных отношений является их формализация: любой вид финансовой помощи должен распределяться согласно единой методике, утвержденной законом субъекта Российской Федерации или на основании четких формализованных критериев. В Методических рекомендациях сформулированы общие принципы построения таких методик.

Консультантом предложено описание различных форм межбюджетных трансфертов. Приведено детальное описание процедуры выравнивания бюджетной обеспеченности, являющегося важной составной частью межбюджетных отношений. Приводятся рекомендации по проведению расчета бюджетной обеспеченности.

Для каждого вида фондов финансовой поддержки предлагаются процедуры расчета объема фонда, конкретные варианты расчета индекса бюджетных расходов, рассматриваются особенности расчета индекса налогового потенциала, различные варианты методики распределения средств фонда и формы их предоставления.

Рассмотрены новые виды финансовой помощи, возможность введения которых предусмотрена Бюджетным кодексом: субсидии из фондов софинансирования социальных расходов, фондов муниципального развития, а также фондов реформирования муниципальных финансов, аналогичных фонду, созданному на федеральном уровне с той же целью в отношении субъектов Российской Федерации. Для фонда муниципального развития были разработаны принципы его распределения и предложены два варианта предоставления средств: на основе формулы и путем конкурсного отбора инвестиционных проектов. Для фонда софинансирования социальных расходов в общем виде предложена методика распределения средств.

К сожалению, на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует опыт регулирования межбюджетных отношений при новой системе местного самоуправления. По этой причине, а также из-за отсутствия всех необходимых данных в методических рекомендациях отсутствует описание того, каким образом можно осуществить регулирование межбюджетных отношений в целом в отдельном субъекте Федерации в условиях новой организации системы местного самоуправления на типичном примере. Кроме того, практика применения таких новых инструментов межбюджетного регулирования как «отрицательные трансферты», субсидии из фонда софинансирования социальных расходов и фонда муниципального развития отсутствует, поскольку ранее они либо не допускались законодательством, либо не использовались в том виде, в каком они предусмотрены в новой редакции Бюджетного кодекса. Поэтому представляется целесообразным по мере получения опыта реализации положений нового законодательства, дополнить методические рекомендации анализом их реализации на конкретных примерах.

Методические рекомендации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации, подготовлены на базе варианта, разработанного Консультантом.

Предложения по совершенствованию «Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов на 2005 год»

Предложения, сформированные Консультантом, имеют целью уточнение методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки по двум направлениям: закрепление базовых требований в рамках проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и детальная регламентация методики постановлением Правительства Российской Федерации «О Методике распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки».

В проекте постановления Правительства Российской Федерации, которым утверждается Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, произведены следующие уточнения по сравнению с действующим вариантом:

– предложено отказаться от деления Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на две части, расчет которых производится различными способами, вместо чего применяется только метод пропорционального подтягивания, как в наибольшей степени отвечающий задаче сохранения заинтересованности получателей средств на выравнивание бюджетной обеспеченности в повышении уровня собственных доходов;

– исключены положения о неучете при оценке бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации показателей по закрытым административно-территориальным образованиям и г. Сочи;

– на основании проведенного анализа сокращен расчет корректирующих коэффициентов на отраслевой состав экономики субъектов Российской Федерации за счет отраслей и подотраслей, не оказывающих существенного влияния на результаты оценки уровня бюджетной обеспеченности, налоговая нагрузка по которым не отличается от средней по общей отрасли;

– предложена методика поправочного коэффициента, позволяющего повысить оперативность оценки путем применения исходных данных на более позднюю отчетную дату по сравнению со сведениями о валовой добавленной стоимости;

– ликвидирован расчет условно-нормативных расходов по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов как таковых, взамен этого предложен уточненный расчет коэффициента удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг;

– при расчете корректирующих стоимостных коэффициентов использованы не установленные средние величины, а средневзвешенные по численности населения, что обеспечивает более точный результат оценки межрегиональных различий в стоимости предоставления бюджетных услуг;

– предложен новый метод расчета значимости (уровней влияния) каждого из коэффициентов на результаты расчета распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на основании прогнозируемых удельных весов соответствующих разделов экономической (вместо функциональной) классификации расходов.

Проекты нормативно-правовых документов, обеспечивающих решение проблемы договорного разграничения полномочий Российской Федерации и субъектом Федерации

Пункт 3 статьи 11 Конституции РФ предусматривает возможность договорного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. В первое время после принятия Конституции в отсутствие законодательного регулирования порядка и условий заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий органами исполнительной власти Российской Федерации был заключен ряд договоров и соглашений с субъектами РФ, противоречащих федеральному законодательству и нарушающих закрепленный п.4 ст.5 Конституции принцип равноправия всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. После принятия Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» № ФЗ-119 острота указанной проблемы снизилась, однако не была снята полностью, так как предусмотренные ФЗ-119 процедуры не обеспечивали достаточных гарантий соблюдения равенства прав всех субъектов РФ в отношениях с Федерацией.

В связи с этим Консультантом был предложен законопроект, предусматривающий дополнение текста ФЗ-119 рядом норм, направленных, во-первых, на расширение участия в процессе рассмотрения и принятия таких договоров федеральных и региональных органов законодательной власти, а также субъектов Российской Федерации, не являющихся сторонами договоров и соглашений, и во-вторых, – на обеспечение соответствия условий договоров и соглашений федеральным законам.

Законопроектом, в частности, предусматривается:

1) Установление запрета передачи на субнациональный уровень полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам ведения РФ, перечисленным в ст.71 Конституции (так называемым предметам «исключительного ведения РФ»).

2) Обязательное включение в тексты договоров и соглашений оценки их финансовых последствий в виде дополнительных расходов, возникающих у федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации в результате разграничения полномочий по предметам совместного ведения или взаимного делегирования полномочий органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. При этом установлено, что договоры, соглашения имеют силу в каждом финансовом году в течение согласованного сторонами срока их действия только при условии включения в законы о соответствующих бюджетах расходов на их реализацию. Тем самым, во-первых, создается конкретный механизм действия принципа обеспеченности полномочий финансовыми ресурсами, во-вторых, обеспечивается приоритет законов о бюджете над условиями договоров (соглашений), которые имеют подзаконный характер.

3) Введение требования об обязательном направлении проектов договоров и соглашений до их одобрения органам государственной власти субъектов РФ, не являющихся сторонами договоров, соглашений, для внесения предложений и замечаний в случае, если, по мнению этих субъектов РФ, договор, соглашение ущемляют их права и интересы.

4) Учитывая, что сторонами договора являются не органы исполнительной власти, а органы государственной власти Российской Федерации и субъекта РФ в широком смысле слова, расширено участие законодательных органов Федерации и ее субъектов в процессе принятия договоров. В частности, предусмотрено, что при наличии отрицательного заключения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или Совета Федерации договор не может быть подписан.

5) Предлагается установить порядок приведения договоров и соглашений в соответствие с федеральными законами.

К настоящему времени Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» № 119-ФЗ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

При этом в статьях 26.7 и 26.8 Закона № 95-ФЗ, посвященных принципам и порядку заключения договоров и соглашений о разграничении полномочий, предложения Консультанта частично учтены. Вместе с тем, сфера применения договоров о разграничении полномочий по сравнению с Законом № 119-ФЗ расширена. Закон 119-ФЗ допускал заключение договоров только при прямом указании в федеральном законе на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения или при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения – с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного

ведения после принятия такого федерального закона. Законом 95-ФЗ установлено, что договоры о разграничении полномочий могут предусматривать иное, по сравнению с установленными федеральными законами, разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако при этом Законом 95-ФЗ предусмотрено, что договор о разграничении полномочий вступает в силу только при условии его утверждения федеральным законом. Таким образом, исключена возможность принятия договоров, нарушающих интересы других субъектов РФ, что полностью отвечает подходу Консультанта к решению этой проблемы.

Проект Постановления Правительства РФ «О мерах по повышению финансовой дисциплины и оздоровлению государственных финансов в высокодотационных субъектах Российской Федерации»

В целях создания условий для оздоровления государственных финансов и повышения финансовой дисциплины в высокодотационных субъектах РФ по перечню согласно приложению 12 к Федеральному закону от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» Правительство РФ утверждает перечень минимальных требований к бюджетной политике высокодотационных субъектов РФ, при условии соблюдения которых таким субъектам РФ из федерального бюджета выделяются бюджетные ссуды на покрытие временных кассовых разрывов:

1. Приведение закона о бюджете субъекта РФ в соответствие с требованиями Бюджетного кодекса РФ в части ограничений на предельный размер дефицита бюджета субъекта Федерации, установленных пунктом 4 статьи 92 Бюджетного кодекса, а также в части ограничений на условия содержания государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ, на предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам и государственных гарантий, субъекта РФ, предусмотренных пунктом 2 статьи 134 Бюджетного кодекса.

2. Подписание соглашения о кассовом обслуживании бюджета субъекта РФ органами федерального казначейства.

3. Утверждение органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с Министерством финансов РФ графика выполнения федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2001 года № 804 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2002 год», и своевременное выполнение мероприятий, предусмотренных данным графиком.

4. В случае наличия на момент обращения субъекта РФ в Министерство финансов РФ за предоставлением бюджетной ссуды на покрытие временного кассового разрыва кредиторской задолженности бюджета субъекта РФ по выплате заработной платы и начислениям на нее, в размере, превышающем размер месячного фонда оплаты труда:

а) направление на выплату заработной платы, начислений на нее и погашение кредиторской задолженности не менее 50 процентов расходов бюджета субъекта РФ вплоть до погашения имеющейся кредиторской задолженности

бюджета субъекта РФ по выплате заработной платы и начислениям на нее (с внесением необходимых изменений и дополнений в закон о бюджете субъекта РФ);

б) ликвидация повышающих коэффициентов и надбавок к окладам и ставкам оплаты труда государственных служащих, работников бюджетных учреждений, финансируемых из бюджета субъекта РФ, сверх минимального уровня, установленного федеральным законодательством;

в) ликвидация внебюджетных фондов, образованных решениями органов государственной власти субъекта РФ (за исключением внебюджетных фондов, предусмотренных федеральным законодательством), с консолидацией средств ликвидируемых внебюджетных фондов в бюджете субъекта РФ.

5. В случае наличия на момент обращения субъекта РФ в Министерство финансов РФ за предоставлением бюджетной ссуды на покрытие временного кассового разрыва кредиторской задолженности бюджетных учреждений, финансируемых из бюджета субъекта РФ, перед поставщиками топливно-энергетических ресурсов, превышающей установленный сметами данных бюджетных учреждений месячный объем оплаты топливно-энергетических ресурсов:

а) проведение инвентаризации задолженности бюджетных учреждений, финансируемых из бюджета субъекта РФ, перед поставщиками топливно-энергетических ресурсов и предоставление результатов в Министерство финансов РФ;

б) наличие и соблюдение соглашения между органом исполнительной власти субъекта РФ и поставщиком (поставщиками) топливно-энергетических ресурсов о реструктуризации указанной задолженности и графике ее погашения при обеспечении текущих платежей;

в) наличие и соблюдение утвержденных органом исполнительной власти субъекта РФ натуральных лимитов потребления топливно-энергетических ресурсов, обеспеченных текущим финансированием из бюджета субъекта РФ;

6. В случае одновременного наличия в субъекте РФ обстоятельств, предусмотренных абзацем 1 пункта 4 и абзацем 1 пункта 5, в дополнение к требованиям, предусмотренным подпунктами а) – в) пункта 4 и подпунктами а) – в) пункта 5:

а) осуществление капитальных вложений из бюджетов субъектов РФ только в объекты с высокой (более 70 %) степенью готовности;

б) отказ от предоставления бюджетных кредитов (ссуд) юридическим лицам (за исключением случаев, предусмотренных решениями федеральных органов власти), а также субсидий и субвенций юридическим лицам из бюджета субъекта РФ (за исключением субсидий и субвенций для покрытия убытков юридических лиц, вызванных государственным регулированием цен и тарифов на их товары (работы, услуги) в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, а также вызванных предоставлением отдельным категориям потребителей предусмотренных федеральным законодательством льгот по оплате их товаров (работ, услуг));

в) отмена дополнительных социальных льгот и выплат, установленных органами исполнительной власти субъектов РФ сверх минимального размера социальных льгот и выплат, установленных федеральным законодательством;

г) принятие мер (разработка и внесение проектов соответствующих законов в органы законодательной власти субъектов РФ) по отмене налоговых льгот, предоставленных органами государственной власти субъекта РФ (включая установление ставок ниже максимального уровня, предусмотренного законодательством РФ о налогах и сборах) в размере, превышающем 5 процентов налоговых доходов бюджета субъекта РФ;

д) принятие мер (разработка и внесение проектов соответствующих законов в органы законодательной власти субъектов РФ) по обеспечению зачисления в бюджет субъекта РФ прибыли (после налогообложения) государственных унитарных предприятий в размере не менее 50 процентов.

Проект Постановления Правительства РФ «О порядке предоставления бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов субъектам Российской Федерации из федерального бюджета»

На основе сделанных Консультантом предложений было принято Постановление Правительства РФ от 14.02.2004 № 83 «Об утверждении правил предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов».

Однако между проектом Постановления, разработанным Консультантом, и итоговым правительственным вариантом Постановления имеются некоторые отличия. Так, согласно, проекту, предлагавшемуся Консультантом, бюджетные ссуды на финансирование кассовых разрывов в текущем финансовом году, должны были предоставляться на безвозмездной основе исключительно высокототационным субъектам Российской Федерации, перечень которых должен специально утверждаться законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год. Согласно принятому варианту Постановления, ссуда может быть предоставлена всем субъектам РФ. Различаются также предлагавшиеся и утвержденные условия предоставления ссуд. Согласно принятому Постановлению, «бюджетная ссуда может предоставляться бюджету субъекта Российской Федерации:

– если расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением расходов капитального характера и расходов на поддержку организаций производственной сферы) в месяце, в котором предполагается выдача ссуды, превышают доходы консолидированного бюджета в этом месяце, увеличенные на сумму налоговых льгот, предоставленных органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, и средств, поступивших из источников финансирования дефицита бюджета;

– при необходимости осуществления расходов в связи с ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации».

Согласно варианту, предлагавшемуся Консультантом, бюджетные ссуды предоставляются на финансирование кассовых разрывов бюджетов субъектов Российской Федерации, возникающих, в результате сезонного характера доходов или расходов региона, а также в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий на территории субъектов Российской Федерации. Таким образом, условия получения бюджетных ссуд были смягчены, а круг потенциальных получателей ссуд расширен. Фактически любая ситуация,

приведшая к возникновению временного дефицита регионального бюджета (а не только сезонный характер расходов) может являться основанием для обращения за ссудой. Также из итогового варианта Постановления, утвержденного Правительством РФ, изъяты упоминания о том, что ссуда представляется на безвозмездной основе.

Постановление Правительства РФ «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов»

12 августа 2004 г. было принято Постановление Правительства РФ № 410, утверждающее Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов.

Текст принятого Постановления включил основные положения представленного Консультантом проекта, который предусматривал необходимость предоставления налоговыми органами следующей информации:

а) о начислениях в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации;

б) об уплаченных суммах в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации;

в) о суммах задолженности, недоимки, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогов, сборов, пеней и штрафов в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с содержавшимися в проекте пунктом Постановление обязало Министерство финансов Российской Федерации совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области налогов и сборов, утвердить периодичность, сроки и форму представления информации в соответствии с Правилами.

Вместе с тем, за рамками Постановления остались предложения Консультанта о вменении в обязанность налоговым органам предоставление информации о базе налогообложения по налогам, сборам и иным обязательным платежам в отчетном периоде, что позволило бы гораздо нагляднее отслеживать налоговую ситуацию местного уровня.

Не получило отражения в тексте Постановления положение и о вменении в обязанность территориальных налоговых органов вести учет налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов (включая бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов) по каждому бюджету в отдельности и предоставлять данные такого учета органам, исполняющим соответствующие бюджеты. Такое нововведение позволило бы

поставить на новый уровень межбюджетные отношения на местах и в регионах, повысило степень бюджетной прозрачности.

Проект Постановления Правительства РФ «О квалификационных требованиях к руководителям финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований»

Проект Постановления разработан в порядке реализации норм Законов 95-ФЗ и 131-ФЗ, предусматривающих установление Постановлением Правительства РФ квалификационных требований к руководителям субнациональных финансовых органов. Предусмотренные проектом Постановления Правительства требования к руководителям финансовых органов можно разделить на две категории: требования к образованию и требования к опыту работы. Кроме того, Проект предусматривает дисквалификационное условие: наличие судимости за совершение преступлений в сфере экономики, а также тяжких и особо тяжких преступлений.

Вместе с тем, Консультант не разделяет мнения о необходимости установления Правительством Российской Федерации квалификационных требований к руководителям финансовых органов субъектов РФ по следующим основаниям.

Учитывая, что по законодательству о государственной службе (как действующему, так и вступающему в силу с 1 февраля 2005 года) руководители финансовых органов (как и прочих исполнительных органов) субъектов Российской Федерации не относятся к категории государственных служащих, установление для них квалификационных требований Постановлением Правительства РФ, по мнению Консультанта некорректно, поскольку это представляет собой вмешательство Федерации в вопросы, относящиеся к компетенции субъектов РФ, и нарушает единство правового статуса руководителей различных исполнительных органов субъектов Российской Федерации, ибо квалификационные требования распространяются на руководителей финансовых органов и не распространяются на руководителей прочих исполнительных органов субъектов РФ.

Вопрос о регулировании квалификационных требований к руководителям муниципальных финансовых органов еще более сложен, так как установление единых требований к руководителям муниципальных финорганов на федеральном уровне может привести к несоответствиям между федеральным и региональным законодательством о муниципальной службе.

В связи с этим в качестве альтернативы указанному Постановлению Правительства Консультантом был предложен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», предусматривающий отказ от регулирования Постановлением Правительства РФ требований к руководителям финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Постановление Правительства РФ «О фонде регионального развития»

Предложенным Консультантом проектом Постановления Правительства утверждается Порядок распределения и использования средств Фонда регионального развития в рамках федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)», вступающий в силу с 01.01.2003. Порядок разработан в целях оказания субъектам РФ финансовой помощи на финансирование региональных и муниципальных проектов (программ), осуществляемых в рамках указанной Программы, за счет средств федерального бюджета. Проект Постановления Правительства РФ был разработан на основании подготовленной в рамках другого субкомпонента Проекта «Реформа бюджетной системы на региональном уровне» концепции распределения Фонда реформирования региональных финансов.

В соответствии с проектом Постановления финансирования субсидий из Фонда регионального развития осуществляется Министерством финансов РФ в форме субсидий на условиях долевого участия в расходах получателей субсидий. При этом важным этапом методики распределения средств Фонда регионального развития является процедура конкурса между субъектами Федерации, который проводится с целью отбора заявок, содержащих описание инвестиционных проектов в области капитальных вложений в социальную инфраструктуру, на софинансирование которых из федерального бюджета претендуют субъекты Федерации.

Проектом устанавливается процедура распределения средств Фонда с описанием отдельных этапов: подготовка конкурса инвестиционных программ; проведение конкурса инвестиционных программ; закрепление результатов конкурса в приложении к закону о федеральном бюджете на очередной год; заключение Министерства экономического развития и торговли РФ совместно с Министерством финансов РФ соглашений с субъектами РФ; финансирование проектов; мониторинг и контроль за ходом реализации проектов.

Проект Федерального закона, регулирующего особенности бюджетного статуса неплатежеспособных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

В ходе работ по проекту Консультантом был подготовлен законопроект, регулирующий особенности бюджетного статуса неплатежеспособных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предусматривающий следующую концепцию.

Во избежание произвольного применения бюджетных правоограничений, сопряженных со статусом неплатежеспособного субъекта РФ (муниципального образования), законопроект устанавливает строгие формальные признаки неплатежеспособности. Признаком неплатежеспособности считается неисполнение субъектом Российской Федерации (муниципалитетом) обязательств по погашению и (или) обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) и (или) наличие у него признанной кредиторской задолженности в случае, если суммарный объем долговых обязательств и признанной кредиторской задолженности превышает 30 процентов объема собственных доходов. При этом под признанной креди-

торской задолженностью понимается просроченная кредиторская задолженность по любым денежным обязательствам (кроме обязательств, входящих в состав государственного или муниципального долга) при условии, что такая задолженность признана в качестве таковой решением суда или представительного органа должника. Необходимость учета просроченной кредиторской задолженности при определении наличия признаков неплатежеспособности обусловлена необходимостью равной правовой защиты кредиторов регионов и муниципалитетам по различным обязательствам.

Учитывая, что процесс восстановления платежеспособности региона (муниципалитета) предполагает принудительную (то есть без согласия кредиторов) реструктуризацию его долговых обязательств, что согласно принципам гражданского права возможно только по решению суда, применение мер восстановления платежеспособности региона (муниципалитета) отнесено к компетенции арбитражных судов.

Право возбуждения производства по делу о восстановлении платежеспособности региона (муниципалитета) предоставляется органам власти самого должника, вышестоящим органам власти и крупным кредиторам.

Признание судом субъекта РФ (муниципального образования) неплатежеспособным влечет применение к нему определенных правоограничений, выражающихся в утверждении плана восстановления платежеспособности должника и введении наблюдения за бюджетным процессом должника со стороны вышестоящего финансового органа.

Проект плана восстановления платежеспособности должника разрабатывается вышестоящим финансовым органом, рассматривается комиссией, образованной на паритетных началах тремя заинтересованными сторонами: должником, кредиторами и вышестоящим финансовым органом и утверждается судом. План восстановления платежеспособности должника устанавливает график погашения его долговых обязательств и предусматривает меры по повышению доходов и сокращению неэффективных бюджетных расходов.

Большое значение имеет вопрос о механизме обеспечении соблюдения плана восстановления платежеспособности должника. При разработке законопроекта Консультант исходил из того, что в отличие от процедур банкротства, применяемых в гражданском праве, процедуры, подлежащие применению к несостоятельным регионам и муниципалитетам, не могут предусматривать лишения полномочий их органов представительной власти (местного самоуправления). Учитывая, что план восстановления платежеспособности включает вопросы, решение которых относится к исключительной компетенции представительных органов соответствующего региона (муниципалитета), предусмотренные им меры не могут реализовываться автоматически, но требуют санкции соответствующих представительных органов. Такая санкция может выражаться как в утверждении принятого судом плана восстановления платежеспособности специальным законом, так и во включении мероприятий, вытекающих из этого плана, в ежегодные законы о бюджете должника.

В то же время, добровольность принятия должником плана не является абсолютной, так как при неисполнении плана вступают в действие определенные законопроектом санкции. Так, предусматривается, что при существенном нарушении плана восстановления платежеспособности должника вследствие решений его представительного органа, действие плана прекращается и соот-

ветствующий регион (муниципалитет) утрачивает право на любые виды финансовой помощи из вышестоящего бюджета и отчисления от регулирующих налогов вплоть до полного погашения имеющегося долга.

Учитывая, что отказ в перечислении финансовой помощи и отчислений от регулирующих налогов несостоятельному субъекту РФ (муниципалитету) может повлечь необоснованное ущемление интересов его населения, предусмотрена передача высвобождающихся вследствие этого средств соответственно из федерального бюджета – на оказание финансовой помощи муниципальным образованиям, расположенным на территории субъекта РФ – должника, из регионального бюджета – на финансирование необходимых расходов местного бюджета в соответствии со сметой, утверждаемой и исполняемой органами власти субъекта РФ.

Права кредиторов на случай прекращения действия плана урегулирования задолженности ввиду существенного нарушения должником его условий обеспечиваются предлагаемыми Консультантом поправками в статью 287 Бюджетного кодекса, предусматривающими беспорное списание средств с бюджетных счетов должника в пределах 10 % общего объема доходов.

Предложения Консультанта частично учтены в главе 19.1 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона № 120-ФЗ от 20.08.2004, которая озаглавлена «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации». Глава вступает в силу в части, касающейся субъектов РФ, с 01.01.2007, а в части, касающейся муниципальных образований, – с 01.01.2008.

Важнейшим концептуальным отличием вводимой главы от предложений Консультанта являются признаки неплатежеспособности, которая определяется по составу задолженности по долговым и бюджетным обязательствам. При этом под бюджетными обязательствами понимаются обязательства, исполнение которых предусмотрено законом о бюджете на соответствующий год. Состав бюджетных обязательств регион или муниципальное образование определяет каждый год заново, причем при утверждении бюджета он может проигнорировать любое из существующих обязательств, вытекающих из ранее принятых законов или ранее заключенных договоров. Таким образом, определение неплатежеспособности по объему задолженности по бюджетным обязательствам поощряет недобросовестное поведение должника, т. к. чтобы уйти из-под действия законодательства о неплатежеспособности достаточно не включать в бюджет ассигнования на погашение имеющейся задолженности.

Но главным отличием главы 19.1 Бюджетного кодекса от предложений Консультанта представляется излишняя степень вмешательства вышестоящих властей в бюджетный процесс должника. Например, главой 19.1 предусмотрено, что если регион или муниципалитет не утверждают закон о бюджете в той редакции, которая предложена назначенной вышестоящим уровнем власти временной финансовой администрацией (далее – ВФА), закон о бюджете утверждается для региона – федеральным законом, а для муниципалитета – законом субъекта Российской Федерации. Эта норма представляется весьма спорной, если учесть, что Конституция не предусматривает возможности принятия федеральных законов по вопросам, не отнесенным к ведению Федерации или совместному ведению Федерации и ее субъектов; либо региональных законов – по вопросам, относящимся к вопросам местного значения

(а утверждение и исполнение местного бюджета статьей 132 Конституции прямо отнесено к вопросам местного значения).

Кроме того, это положение законопроекта минимизирует роль суда как арбитра в процессе о несостоятельности регионов (муниципалитетов). В ситуации, когда вышестоящим органам власти предоставлено право принимать в окончательной редакции собственно закон о бюджете должника, значение утверждаемого судом плана восстановления платежеспособности должника нивелируется.

Проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О закрытом административно-территориальном образовании» и «О внесении изменений и дополнений в статью 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации»

Анализ нормативно-правового регулирования статуса закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО), выполненный Консультантом, показывает, что действующее законодательство рассматривает их в качестве полноправных субъектов бюджетной системы, что не вполне оправданно. Во-первых, значительная часть расходов бюджетов ЗАТО направляется на выполнение исключительных полномочий Российской Федерации. Очевидно, что никакой самостоятельностью при финансировании этих расходов администрация ЗАТО не обладает, так как ее деятельность в этом вопросе подлежит жесткой регламентации со стороны Федерации, причем не только нормативной, но и административной.

Главное отличие порядка финансирования ЗАТО от финансовой помощи обычным муниципальным образованиям состоит в том, что Закон о ЗАТО предусматривает прямое покрытие дефицита бюджета ЗАТО «субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета», тогда как финансовая помощь обычным муниципальным образованиям имеет целью лишь сглаживание различий в уровне их бюджетной обеспеченности и рассчитывается исходя из возможностей вышестоящего бюджета, а не потребностей получателей помощи. Эта принципиальная особенность статуса ЗАТО, выражающаяся по существу в отсутствии ответственности органов местного самоуправления за результаты их деятельности, ставит под сомнение целесообразность функционирования ЗАТО в качестве полноправных субъектов бюджетной системы РФ, в первую очередь – целесообразность распространения на них предусмотренного ст.31 БК принципа самостоятельности бюджетов. Поэтому в перспективе, по мнению Консультанта, представляется возможным рассмотреть вопрос о лишении ЗАТО статуса субъектов бюджетной системы и утверждении их бюджетов совместным решением соответствующих органов местного самоуправления и федеральных органов власти (Минобороны РФ, Минфина РФ). Такое решение предполагает, в частности, зачисление всех налоговых (включая доходы от местных налогов) и неналоговых доходов, взимаемых на территории ЗАТО, в федеральный бюджет. Соответственно за федеральным парламентом остается решение вопроса о способах финансирования финансовых потребностей ЗАТО. Учитывая радикальность такого подхода, его реализация требует политического решения и в ближайшей перспективе не представляется возможной. Однако и без радикального пересмотра бюджетного статуса ЗАТО могут быть предприняты определенные законодательные меры, направленные на

более адекватное отражение в законодательстве специфики их правового положения, среди которых можно назвать следующие.

1. Нецелесообразно сохранение в силе норм статьи 5 Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» и ст.142 Бюджетного кодекса, предполагающих зачисление в доходы бюджета ЗАТО всех налоговых доходов, включая федеральные налоги.

Во-первых, потому, что закрепление федеральных налоговых доходов за бюджетом ЗАТО в качестве собственных доходов лишает федеральные органы власти необходимой гибкости в регулировании бюджетов ЗАТО и создает возможность возникновения профицита их бюджетов. Причем, если в соответствии с Законом о ЗАТО допускалось изъятие из бюджета ЗАТО «планируемого превышения доходов бюджета закрытого административно-территориального образования над его расходами по представлению Правительства Российской Федерации при принятии федерального закона о федеральном бюджете на очередной год», то Бюджетный кодекс изъятие профицита бюджета ЗАТО в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ запретил. Таким образом, вопреки всякой логике, наименее самостоятельные субъекты бюджетной системы наделены самым полным из всех субъектов бюджетной системы перечнем собственных доходов.

Во-вторых, нормы Закона о ЗАТО и Бюджетного кодекса о зачислении в их бюджеты всех налоговых доходов на практике давно не действуют и ежегодно приостанавливаются законом о федеральном бюджете.

Таким образом, Консультант предлагал внести изменения в абзац второй пункта 1 статьи 142 Бюджетного кодекса и ст.5 Закона о ЗАТО, установив, что в доходы бюджета ЗАТО зачисляются только местные налоги, аккумулируемые на его территории. Федеральные налоги и сборы, аккумулируемые на территории ЗАТО, по общему правилу подлежат зачислению в федеральный бюджет. В то же время, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год могут быть установлены нормативы отчислений в бюджеты ЗАТО от уплаты федеральных налогов и сборов.

Вопрос о целесообразности зачисления в бюджет ЗАТО поступлений от региональных налогов, собираемых на его территории, несколько более сложен. Исходя из целесообразности минимизации собственных доходных источников ЗАТО, поступления от региональных налогов не должны зачисляться в их бюджеты. Оснований для их зачисления в бюджеты субъектов РФ также нет, так как юрисдикция субъектов РФ на ЗАТО не распространяется и региональные власти не предоставляют и не финансируют государственных услуг для населения ЗАТО. Предлагаемый вариант решения проблемы (близкий к фактическому положению вещей) состоит в том, чтобы исключить из Закона о ЗАТО и БК норму о полном зачислении региональных налогов в бюджеты ЗАТО, заменив ее указанием, что доходы от уплаты региональных налогов на территории ЗАТО подлежат зачислению в федеральный бюджет. При этом законом о федеральном бюджете могут устанавливаться нормативы отчислений от региональных налогов в бюджет ЗАТО.

При недостаточности установленных законом о федеральном бюджете нормативов отчислений от федеральных и регулирующих налогов для покрытия дефицита бюджета ЗАТО ему может оказываться финансовая помощь в виде дотаций из федерального бюджета.

2. На момент подготовки отчета существовало противоречие между БК и Законом о ЗАТО по вопросу о возможности изъятия профицита бюджета ЗАТО в бюджеты других уровней. Учитывая предлагаемое резкое сокращение перечня собственных доходных источников бюджетов ЗАТО, не видится целесообразности в сохранении норм абзацев 5 и 6 пункта 1 статьи 5 действующей редакции федерального закона «О закрытых административно-территориальных образованиях» о возможности изъятия в федеральный бюджет профицита бюджетов ЗАТО.

3. На момент подготовки отчета Закон «О закрытом административно-территориальном образовании» не соответствовал пункту 3 статьи 142 Бюджетного кодекса. Указанная норма Бюджетного кодекса запрещала органам местного самоуправления ЗАТО прекращать действие или изменять ставки, а также устанавливать иные виды льгот по налогам и сборам, находящимся в ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации и налоговым законодательством субъекта РФ, на территории которого находится ЗАТО. В то же время абзац третий пункта 1 статьи 5 Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» наделяет органы местного самоуправления ЗАТО полномочиями по установлению льгот по федеральным и региональным налогам.

Консультант предлагал изложить абзац третий пункта 1 статьи 5 в следующей редакции: «дополнительные льготы предоставляются по местным налогам и сборам, подлежащим зачислению в бюджет закрытого административно-территориального образования, соответствующими органами местного самоуправления организациям, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований, в соответствии с настоящим Законом.», а также дополнить абзац третий пункта 1 статьи 5 следующим предложением: «По федеральным и региональным налогам и сборам органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований дополнительные льготы не предоставляются».

Предложения Консультанта частично учтены в новой редакции *главы 16 Бюджетного кодекса (предусмотренной Законом № 120-ФЗ и вступающей в силу с 01.01.2006) и Закона о ЗАТО (предусмотренной ст.12 Закона № 122-ФЗ).*

Предложения по внесению изменений и дополнений в Налоговый кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах в связи с рассмотрением проекта новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»

29 июля 2004 г. был принят Федеральный закон № 95 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах», в котором

был учтен целый ряд предложений Консультанта, содержащихся в законопроекте.

Так, законом введена норма, в соответствии с которой законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться дополнительные основания и иные условия предоставления отсрочки и рассрочки уплаты соответственно региональных и местных налогов. Это предложение содержалось в законопроекте, где отмечалось, что отсутствие указанного права противоречит общей логике разграничения налоговых полномочий, согласно которой регулятивные полномочия применительно к местным налогам делятся между органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления (ст. 64 п.12).

Реализованы законом и предложенные Консультантом поправки в Налоговый кодекс, предусматривавшие:

- передачу полномочий по установлению конкретной ставки земельного налога, прежде закрепленных за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления (ст. 15 п. 4);
- исключение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных льгот и других (по сравнению с установленными федеральным законом) сроков уплаты земельного налога.

Вместе с тем, не нашли отражения в принятом законе сформулированные Консультантом рекомендации, главные из которых:

1. Предоставление органам местного самоуправления права устанавливать надбавки к ставкам региональных налогов в случаях и в пределах, предусмотренных Налоговым кодексом и законами субъектов Российской Федерации о соответствующих налогах. Это предложение объясняется необходимостью обеспечения относительно равной налоговой нагрузки на налогоплательщиков всех регионов и простоты налоговой системы, стремлением полнее разграничить доходы от уплаты местных налогов между бюджетами городских и сельских поселений и муниципальных районов, не допуская при этом радикального расширения налоговых полномочий субъектов Федерации и органов местного самоуправления, что в настоящее время могло бы быть преждевременным.

2. Конкретизация идеи об установлении надбавок к ставкам налогов, зачисляемых в бюджет другого уровня бюджетной системы, выражающаяся в:

- установлении федеральной ставки налога на прибыль в 20 % с предоставлением субъектам Федерации права вводить надбавку к федеральной ставке в размере действующей разницы в региональных ставках и возможностью распределения поступлений между различными бюджетами в соответствии с нормативами, установленными Бюджетным кодексом на сложившемся (30 % – в федеральный бюджет; 70 % – в бюджеты субъектов Российской Федерации) или ином уровне
- снижении максимальных ставок регионального транспортного налога и регионального налога на имущество предприятий с предоставлением органам власти муниципальных и городских округов права вводить местные надбавки к указанному налогу, подлежащие зачислению в их бюджеты.

3. Перевод налога на игорный бизнес в состав местных налогов и закрепление доходов от него за городскими и сельскими поселениями (в настоящее время поступления от этого налога разделены между федеральным и региональными бюджетами). При этом в соответствии с решением Конституционного суда предлагалось установить в федеральном законе верхний предел налоговой ставки по данному налогу. В соответствии с общими принципами разграничения налоговых полномочий, закрепленными ст.12 Налогового кодекса РФ, регулятивные полномочия по данному налогу предлагалось распределить между Федерацией и муниципальными образованиями.

4. Вменение в обязанность налоговым органам вести в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, учет налоговых доходов региональных и местных бюджетов по каждому бюджету в отдельности и ежемесячно предоставлять данные такого учета органам, исполняющим соответствующие бюджеты. Одновременно органы, исполняющие региональные и местные бюджеты, и их должностные лица предлагалось включить в число органов власти и должностных лиц, несущих ответственность за соблюдение налоговой тайны, при этом расширить перечень сведений, не составляющих налоговую тайну, сведениями о налогоплательщике, содержащимися в едином государственном реестре юридических лиц, а также сведениями о наличии у налогоплательщиков недоимки по уплате налогов и сборов. Это позволило бы достичь большей прозрачности в учете бюджетных поступлений на разном уровне.

Поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, касающиеся распределения расходных полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

С целью устранения несоответствия положений существующей редакции НК некоторым статьям Конституции, Консультантом предложен проект главы 11 Бюджетного Кодекса Российской Федерации «Расходные полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», направленный на более четкое разграничение расходных полномочий между различными уровнями власти и, как следствие, на обеспечение прозрачности бюджетной системы, подотчетности и более высокой эффективности расходования бюджетных средств.

Принимая во внимание, что действующее законодательство не содержит принципов и механизмов разграничения расходных полномочий, в новую редакцию Бюджетного кодекса предлагается ввести понятие «расходные полномочия» и законодательно закрепить постоянно действующий механизм их разграничения.

20 августа 2004 г. Государственной Думой принят Федеральный закон № 120 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», в котором были учтен ряд разработанных Консультантов поправок.

Так, проектом установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение расходных обязательств, установление которых отнесено федеральными законами и законами субъектов Рос-

сийской Федерации к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления осуществляют нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение расходных обязательств по вопросам местного значения (ст. 7-8).

При этом при определении источников финансового обеспечения расходных обязательств соблюдается принцип «финансовое обеспечение производит тот же уровень власти, который производит регламентацию», что в значительной мере решает проблему дополнительных расходов органов местного самоуправления, вызванных решением органов государственной власти, и дополнительных расходов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вызванных решением федеральных органов государственной власти.

В отношении бюджетных услуг, относимых Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и одновременно к услугам, предоставляемым муниципальными учреждениями (отдельные виды здравоохранения и образования, социальное жилье), закон устанавливает возможность закрепления за органами местного самоуправления регламентации, финансового обеспечения и исполнения соответствующих расходных обязательств. Финансовое обеспечение таких расходных обязательств осуществляется в пределах и за счет региональных и федеральных налогов, нормативы отчислений от которых в местные бюджеты закрепляются Бюджетным кодексом и бюджетным законодательством субъектов Российской Федерации.

Принята законодательно и необходимость ведения реестров расходных обязательств, требования к которым и порядок ведения которых отнесены на Правительство РФ.

Таким образом, следует подчеркнуть, что большинство рекомендованных Консультантом поправок в НК, касающихся распределения расходных полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, было принято.

Вместе с тем, нереализованным остался важный принцип, согласно которому финансирование ассигнований на текущее содержание государственного или муниципального бюджетного учреждения осуществляется только из одного бюджета. При этом предполагалось, что перечень бюджетных учреждений, подлежащих финансированию из соответствующего бюджета, должен устанавливаться органом исполнительной власти или органом местного самоуправления в соответствии с реестром расходных обязательств. Введение в действие указанной нормы могло бы способствовать складыванию более прозрачной системы оплаты труда работников бюджетной сферы.

Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, связанных с регулированием процесса расчета и предоставления федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации, финансовой помощи бюджетам муниципальных образований»

20 августа 2004 г. Государственной Думой принят Федеральный закон № 120 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», в котором были учтен ряд разработанных Консультантов поправок.

1. Согласно законопроекту, законом введено понятие «межбюджетные трансферты», охватывающее существующие термины «дотация», «субвенция» и «субсидия», а также отчисления от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации и бюджеты муниципальных образований, отчисления от региональных налогов в бюджеты муниципальных образований (ст.6). Кроме того, закон вводит целый ряд понятий, необходимых для нормативно-правового регулирования процедур распределения межбюджетных трансфертов (ст. 142.1).

2. Нормативы отчислений от федеральных налогов в субнациональные бюджеты, в соответствии с рекомендациями, включены в статьи налоговых доходов соответственно региональных и местных бюджетов (ст. 56, 61).

3. Новый вид распределения налоговых доходов между бюджетами различного уровня – распределении определенной доли налоговых поступлений пропорционально численности населения регионов или муниципальных образований, принимающих участие в таком распределении, по сути представляющий собой нецелевую финансовую помощь с установленным способом расчета объемов дотаций ее получателям, в законопроекте предлагалось относить к межбюджетным трансфертам вне зависимости от того, какой уровень власти устанавливает соответствующие нормативы. 120-ФЗ рассматривает подобного рода трансферты как субвенции из Федерального фонда компенсаций, что отвечает сути предложенной поправки.

4. Согласно рекомендациям Консультанта, предполагалось, что Бюджетный кодекс будет детально определять процедуры распределения следующих форм межбюджетных трансфертов из федерального бюджета: дотаций на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности (142.1), дотаций, направляемых в региональные и местные бюджеты в результате распределения налоговых доходов пропорционально численности населения (ст. 133), субвенций и субсидий на финансирование обязательств бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, установленных федеральным законодательством – Фонд компенсаций. Принятый Закон относит детализацию процедур распределения на Правительство, но прописывает ее необходимость и порядок представления (ст. 133). Поэтому конкретизация методических рекомендаций, содержащаяся в предложениях Консультанта, в БК не вошла.

Относительно расчетной бюджетной обеспеченности закон определяет методику расчета (142.1), совпадающую с рекомендациями Консультанта, причем особо отмечается, что «использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов отдельных поселений не допускается».

5. Закон определяет возможность образования в составе Федерального бюджета Федерального фонда регионального развития (для распределения суб-

сидий на реализацию федеральных программ развития регионов), Федерального Фонда софинансирования социальных расходов (для распределения субсидий на создание стимулов к проведению эффективной бюджетной политики) – именно это содержалось в предложениях Консультанта.

6. Законом принята и возможность, при составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации, замены выплаты дотации дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц (это касается выплат из регионального фонда финансовой поддержки поселений (ст.137)

7. Наконец, нашла отражение в законе и норма, наделяющая органы власти субъекта Федерации правом выделять выравнивающие трансферты как муниципальным районам (городским округам), так и поселениям, либо только муниципальным районам, делегировав полномочия по межмуниципальному бюджетному выравниванию поселений органам местного самоуправления муниципальных районов.

Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»

В ходе работы Консультантом были подготовлены различные варианты проектов законодательных актов о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ по вопросам межбюджетных отношений и управления региональными и местными общественными финансами. В итоге, Консультантом была подготовлена сводная версия поправок к Бюджетному кодексу, затрагивающих практически все существенные аспекты субнациональных финансов. Консультантом были сделаны предложения, касающиеся введения бюджетных полномочий по установлению и исполнению расходных обязательств, установления нормативов отчислений от налоговых доходов в бюджеты разных уровней, определения порядка предоставления межбюджетных трансфертов, а также временного осуществления бюджетных полномочий органами государственной власти других уровней, и определения особенностей бюджетных полномочий органов местного самоуправления разных типов.

Практически по всем указанным направлениям поправки были внесены изменения и дополнения Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», в значительной степени совпадающие с предложениями Консультанта.

Консультантом было предложено внести изменения и дополнения в Бюджетный кодекс по следующим направлениям:

1. Уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней. Консультантом было предложено заменить термин «компетенция в области регулирования бюджетных правоотношений», использовавшийся в БК РФ, термином «бюджетные полномочия», под которыми предлагалось понимать права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления по регулированию бюджетных правоотношений и осуществлению бюджетного процесса. Также было предложено отредактировать Главу 2 БК РФ с уточнением разграничения бюджетных полномочий ор-

ганов публичной власти разных уровней. Эти предложения Консультанта были учтены в федеральном законе № 120-ФЗ.

2. Уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации. Было предложено исключить из статьи 10 Кодекса указание на наличие трех уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрев разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений (имея в виду, что бюджеты городских округов представляют собой объединение бюджетов районов и поселений). Также было предложено уточнить понятие «межбюджетных отношений», которое в старой редакции БК РФ не несло смысловой и юридической нагрузки. В результате понятие межбюджетных отношений было уточнено, статья 10 БК РФ была отредактирована в соответствии с предложениями Консультанта.

3. Разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Консультантом предлагалось уточнить понятие «собственные доходы бюджетов». Под «собственными доходами» предлагалось понимать все виды доходов, за исключением субвенций на реализацию «делегированных» полномочий и «безвозмездные перечисления» (в частности, из состава финансовой помощи бюджетам других уровней предлагалось исключить субвенции на выполнение «делегированных» полномочий). Это было сделано в принятом Федеральном законе № 120-ФЗ.

4. Установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы РФ. Законопроектом была предложена новая редакция Главы 11 БК РФ. Предлагалось заменить перечни видов расходов, финансируемых из бюджетов различного уровня, ранее закрепленные в БК РФ, понятием «расходные обязательства» с одновременным определением прав и обязанностей органов публичной власти разных уровней в отношении установления и (или) исполнения. Консультантом была предложена типология оснований для возникновения расходных обязательств бюджетов каждого уровня. Предлагалось построить систему правового регулирования на основе следующих принципов: обязательства, устанавливаемые в пределах собственных полномочий, не могут регламентироваться властями других уровней и исполняются за счет собственных доходов соответствующих бюджетов. В тех случаях, когда один уровень власти делегирует свои полномочия другому уровню власти, одновременно возникают «вмененные» расходные обязательства бюджета более низкого уровня и расходные обязательства по их финансовому обеспечению за счет субвенций из вышестоящего бюджета.

В целях защиты региональных и местных бюджетов от «необеспеченных федеральных мандатов» рекомендовалось предусмотреть введение соответствующих законов в действие ежегодным законом о федеральном бюджете при условии их финансового обеспечения субвенциями, а также ввести механизм судебной защиты от занижения оценок необходимых для их реализации бюджетных средств. Эти предложения Консультанта были реализованы в рамках Закона № 120-ФЗ, за исключением создания механизмов судебной защиты.

5. Регулирование предоставления межбюджетных трансфертов. Предлагалось ввести рамочное понятие «межбюджетные трансферты», основными видами которых являются финансовая помощь (дотации и субсидии), субвенции на осуществление «делегированных» полномочий, предоставление бюджетам других уровней кредитов (ссуд), а также субвенции из местных бюджетов на

выполнение межмуниципальных функций и реализацию режима «отрицательных» трансфертов. Формы межбюджетных трансфертов в результате были закреплены в ст. 129 БК РФ. Как и предлагали Консультанты, сформированные формы поддержки нижестоящих бюджетов, получили свое правовое закрепление в Главе 16 БК РФ. Консультантом была предложена процедура проведения в рамках бюджетного процесса расчетов по распределению дотаций и субвенций нижестоящим бюджетам. Для субъектов Российской Федерации, собственные доходы которых более чем на 50 % формируются за счет дотаций из федерального бюджета, в отчете было предложено ввести обусловленность получения указанных дотаций выполнением плана оздоровления государственных финансов. На региональном уровне, в дополнение к аналогам федеральных фондов, действующим по тем же принципам, предлагалось формировать фонды финансовой поддержки поселений, распределяемые между бюджетами поселений по подушевому принципу. Дотации данных фондов в законопроекте, предложенном Консультантом, планировалось распределять по усложненной, по сравнению с ранее действовавшей, методике, устанавливаемой в соответствии с изложенными в БК РФ едиными принципами, законами субъектов РФ. При этом в законопроекте, предложенном Консультантом, региональным органам государственной власти, предлагалось представить право делегировать свои полномочия по расчету и предоставлению подушевых дотаций поселениям (а также по установлению замещающих их нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц) органам местного самоуправления муниципальных районов. Все эти предложения получили законодательную реализацию в рамках Федерального закона № 120-ФЗ.

Консультантом было предложено определить правовой режим «отрицательного трансферта», предполагающий перечисление субвенций из местных бюджетов в региональные фонды финансовой поддержки поселений или муниципальных районов в случае, если налоговые доходы местного бюджета в два и более раза превышают средний по субъекту Российской Федерации уровень.

Это предложение было реализовано в ст. 142.2. БК РФ, определяющей порядок предоставления субвенций из местных бюджетов бюджету субъекта Российской Федерации. Рекомендациям Консультанта соответствует и порядок предоставления финансовой помощи из бюджетов муниципальных районов бюджетам, утвержденный в ст. 142.1. БК РФ.

Таким образом, *практически все основные предложения Консультанта получили свою правовую реализацию.*

Проект Федерального закона «Об основах среднесрочного финансового планирования в Российской Федерации»

Недостаточный уровень развития среднесрочного планирования в настоящее время, отсутствие комплексной правовой базы по этому вопросу обусловило необходимость внесения Консультантом изменений и дополнений в целый ряд законодательных актов РФ.

1. Консультантом предложено принять новую редакцию Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

В качестве одного из базовых принципов среднесрочного планирования закрепляется рекомендательный характер документов, входящих в систему СБП и необходимость их утверждения не на законодательном уровне, а на уровне исполнительных органов Российской Федерации (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) при условии обязательной публикации.

Законопроектом установлены единые сроки прогнозирования и планирования, определены понятия «долгосрочной» и «среднесрочной» перспективы планирования и прогнозирования, устранены дублирующие друг друга элементы планирования.

Проект закрепляет циклический характер прогнозирования (планирования), что существенно упрощает порядок работы с документами, входящими в систему среднесрочного прогнозирования и планирования. Четко определяя функции различных документов, законопроект позволяет избежать их смыслового дублирования.

В отличие от старой редакции закона, отражающей преимущественно вопросы федерального прогнозирования и планирования, нормы предлагаемой редакции распространяются на все уровни бюджетной системы.

В целях усовершенствования управления долгом, законопроектом предусмотрена норма по введению обязательного составления программы управления государственным (муниципальным) долгом, отражающей вопросы, связанные с планированием погашения долга и планированием новых заимствований, и дающей более полное представление о платежеспособности заемщика.

2. Предлагаемые Консультантом дополнения в Бюджетный кодекс наряду с вопросами, уточняющими порядок работы с прогнозными документами и целевыми программами, распространяют обязательность составления бюджетного послания и Прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу на все уровни бюджетной системы.

Принципиально новыми для бюджетного законодательства и практики являются реестры расходных обязательств, которые предлагается ввести с целью отслеживания обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), вытекающих из различных правовых оснований, и предотвращения возникновения кредиторской задолженности региональных/муниципальных бюджетов. В рамках реестров предлагается вести учет предполагаемых расходов будущих периодов на основе разделения расходных обязательств на безусловно и условно обязательные, осуществляемого исходя из степени риска возникновения кредиторской задолженности по тем или иным видам обязательств, а также, исходя из степени самостоятельности государственных/муниципальных органов в принятии решений по вопросу сокращения/увеличения тех или иных расходов.

Уточняя определение адресной инвестиционной программы, законопроект устанавливает, что парламентом утверждается адресная инвестиционная программа только в разрезе комплексов и отраслей, без пообъектной разбивки, что затрудняет возможность необоснованного лоббирования отдельных проектов.

Законопроектом устанавливается необходимость ведения сводного реестра долгосрочных целевых программ в качестве приложения к реестру расход-

ных обязательств, с целью упрощения порядка оценки общего объема расходов, приходящихся на все целевые программы, и расходов, приходящихся на каждую программу в отдельности, включая сравнение фактических расходов и расходов, запланированных в самой программе.

3. Предлагается внести изменения и дополнения в ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» с целью придания среднесрочного характера «Основным направлениям единой государственной денежно – кредитной политики» и включения данного документа, который на сегодняшний день носит краткосрочный характер, в систему среднесрочного и долгосрочного прогнозирования и планирования. В связи с этим необходимо разработать среднесрочный аналог данного документа, максимально детализированный на первый год планирования – то есть заменяющий существующий на сегодняшний день краткосрочный документ, и отражающий как минимум общие характеристики денежно-кредитной политики на второй и третий плановые годы.

Предложения Консультанта сохраняют актуальность в настоящее время.

Закон «О контрольно-ревизионном подразделении субъекта Федерации»

Вопросы, связанные с деятельностью контрольно-ревизионного подразделения (далее – КРП) субъекта Российской Федерации, Консультант предлагает регулировать не законом, а положением, утверждаемым высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Это связано с тем, что согласно концепции предлагаемого Положения, контрольно-ревизионное подразделение является структурным подразделением финансового органа субъекта Российской Федерации, и законодательное регулирование его структуры и функций предполагало бы вмешательство представительной власти в сферу компетенции исполнительной власти, а значит, противоречило бы конституционному принципу разделения властей.

В Положении функции КРП сформулированы Консультантом более широко, чем в Бюджетном Кодексе, и включают также контроль за эффективностью использования бюджетных средств.

Положение устанавливает, что руководитель КРП одновременно является заместителем руководителя финансового органа субъекта РФ.

В пакете с проектом Положения «О контрольно-ревизионном подразделении субъекта Федерации» Консультантом предлагается законопроект о внесении изменений в статью 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), предлагающий передать право рассмотрения дел о бюджетных правонарушениях, допущенных при исполнении региональных и местных бюджетов, региональным и местным финансовым органам.

Положение четко определяет юрисдикцию контрольно-ревизионного подразделения с точки зрения потенциальных объектов контрольных мероприятий. В противовес действующей в федеральном законодательстве расширительной концепции круга объектов контроля, в Положении установлено, что субъекты частного сектора экономики могут быть объектами контроля Контрольно-ревизионного подразделения только в тех случаях и в той мере, в какой они являются получателями *целевых* бюджетных средств в виде бюджетных кредитов, субсидий, субвенций и инвестиций. Органы местного самоуправления и получатели средств местных бюджетов могут быть объектами

контроля Контрольно-ревизионного подразделения в двух случаях: когда осуществляется контроль за расходованием средств регионального бюджета, предоставленных местному в виде финансовой помощи, и когда между органами местного самоуправления и региональным КРП заключено соглашение об осуществлении последним контроля за исполнением местного бюджета.

Проект Закона «О государственных инвестициях субъекта Федерации»

Настоящий законопроект регулирует отношения в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории субъекта РФ, определяет формы и методы регулирования инвестиционной деятельности, и направлен на привлечение и эффективное использование инвестиций, обеспечение стабильности условий деятельности инвесторов.

Необходимость разработки подобного закона объясняется несогласованностью в правовом регулировании инвестиционной деятельности на федеральном и региональном уровнях и отсутствием в существующих правовых нормах регламентации непосредственного участия государства в инвестиционной деятельности.

В законопроекте Консультант, следуя общей логике инвестиционного законодательства Российской Федерации, избегает механического воспроизведения его норм, полагая при этом, что региональные нормативные правовые акты должны быть ориентированы не только на реализацию федерального законодательства, но и на создание специфических условий инвестиционной деятельности на территории конкретного субъекта Федерации.

Существенной новацией данного законопроекта является идея создания Наблюдательного совета инвесторов на территории субъекта РФ, как одного из возможных элементов самоуправления, предложен порядок его формирования, сформулированы основные функции.

Законопроект формализует процесс осуществления капитальных вложений за счет средств бюджета субъекта РФ, с целью повысить степень обоснованности принимаемых решений и эффективность бюджетных инвестиций.

В законопроекте бюджетные инвестиции разделены на три основных категории:

1. *Инвестиции в некоммерческие объекты.* Бюджетные инвестиции в некоммерческие объекты осуществляются путем финансирования некоммерческих инвестиционных проектов за счет расходов регионального и (или) местных бюджетов, включенных, в соответствии с экономической классификацией расходов, в капитальные расходы бюджета. Принципиально важно установление ограничений на осуществление капитальных вложений некоммерческого характера за счет бюджета субъекта РФ при недофинансировании текущих расходов бюджета.

2. *Инвестиции в имущество государственных (муниципальных) унитарных предприятий.* Осуществляются в форме вложений в уставной капитал вновь создаваемых государственных (муниципальных) унитарных предприятий и в форме предоставления бюджетных кредитов, субсидий и субвенций действующим государственным (муниципальным) унитарным предпри-

ятиям. Отмечено, что возможности осуществления данных инвестиций ограничены:

- наличием необходимости обеспечить производство продукции, работ, услуг, производство которых в частном секторе экономики запрещено федеральным законодательством
- наличием подтвержденной независимой экспертизой реальной возможности восстановить платежеспособность ликвидируемого градообразующего предприятия путем создания государственного (муниципального) унитарного предприятия на базе его имущества
- случаями, предусмотренными региональными целевыми программами, целевыми программами, принимаемыми органами местного самоуправления

Инвестиции в коммерческие объекты. Законопроект предусматривает возможность осуществления инвестиций в коммерческие объекты только за счет средств Бюджета развития субъекта и только на долевых началах с частными инвесторами. Государственная поддержка коммерческих инвестиционных проектов осуществляется исключительно на конкурсной основе, на условиях возвратности, платности и срочности и возможна в трех формах:

- путем кредитования инвестиционных проектов, обеспеченных собственными средствами инвестора и иными источниками финансовых ресурсов в дополнение к бюджетным средствам;
- посредством прямых инвестиций в имущество коммерческих организаций, осуществляющих инвестиционные проекты, на условиях увеличения доли субъекта РФ в уставных (складочных) капиталах этих организаций, эквивалентно сумме прямых бюджетных инвестиций;
- путем предоставления гарантий субъекта РФ по инвестиционным проектам.

Законопроект определяет порядок финансирования коммерческих проектов, порядок и критерии их отбора.

В соответствии с тем, что в основе законопроекта Консультантом заложен принцип сближения условий инвестирования для отечественного и иностранного инвестора посредством единообразного подхода к регулированию конкретного вида правоотношений, правовой режим иностранного инвестора включает в себя большую часть правового режима, установленного для отечественного инвестора. Соответственно, на меры государственной поддержки могут претендовать не только прямые иностранные инвестиции, но и инвестиции в форме предоставления кредита, приобретения ценных бумаг эмитента, осуществляющего производственную деятельность на территории субъекта РФ.

«Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»

В подготовке Программы, в которой непосредственно участвовал Консультант, была одобрена Постановлением Правительства РФ № 584 в ред. Постановления № 51 от 06.02.2004. В принятой Программе учтен целый ряд пред-

ложений Консультанта, разработавшего Проект Плана действий на 2004–2005 годы.

Среди учтенных в «Программе» рекомендаций признана необходимость:

- разработки методики и процедуры распределения финансовой помощи (в т. ч. конкурсный отбор) из бюджетных средств вообще, бюджетов закрытых административно-территориальных образований, в частности,

- ограничение видов финансовой помощи из федерального бюджета трансфертами из пяти основных фондов – финансовой поддержки регионов, компенсаций, софинансирования социальных расходов, регионального развития, реформирования региональных и муниципальных финансов.

- наличия методов сравнения налогового потенциала различных территорий;

- проведения реформы бюджетной системы на субрегиональном уровне, включая реформу местного самоуправления;

- создания типовой программы реформирования и руководства по управлению региональными финансами.

Также в задачи Консультанта входила разработка проекта **Плана действий на 2004–2005 годы по реализации программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года**, который предусматривает целый ряд мероприятий по реализации второго этапа реформы бюджетного федерализма, включающего как определение, так и нормативно-правовое закрепление отдельных положений реформы.

Представленный Консультантом проект предусматривает необходимость подготовки:

А) Нормативных правовых актов по вопросам:

- уточнения порядка предоставления средств из Фонда реформирования региональных финансов;

- определения критериев и порядка предоставления из федерального бюджета финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований на ликвидацию последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций.

Б) Методических рекомендаций:

- направленных на развитие системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- по уточнению методической базы распределения средств Фонда регионального развития;

- для распределения дотаций, субвенций и субсидий из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований;

- по среднесрочному финансовому планированию для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- по оценке налогового потенциала для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– по управлению региональными и местными финансами.

На основе проведенных Консультантом исследований планируется подготовка докладов Правительству РФ, подтверждающих обоснование указанных методических рекомендаций, представлен последовательный график работы по реализации реформы с указанием сроков предоставления указанных разработок, предложены их ответственные исполнители.

Приложение

Перечень материалов, подготовленных по проекту «Разработка федерального и регионального законодательства по межбюджетным отношениям и субнациональным финансам»

Диагностика действующей нормативно-правовой базы и существующих проектов нормативно-правовых актов по вопросам межбюджетных отношений и субнациональных финансов, разработка концепций и рекомендаций по реформированию межбюджетных отношений и субнациональных общественных финансов

1. Диагностика нормативно-правовой базы в области регулирования межбюджетных отношений и субнациональных общественных финансов и выработка рекомендаций по повышению ее эффективности.

2. Диагностика нормативно-правовой базы в области регулирования межбюджетных отношений и субнациональных общественных финансов.

3. Аналитический отчет, раскрывающий соотношение понятий «компетенция», «полномочия», «предметы компетенции», «предметы ведения», «расходные полномочия», «бюджетная ответственность» федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации, муниципальных образований. Концептуальные предложения по легальному определению этих понятий в нормативно-правовых актах.

4. Концепция законодательного регулирования процесса разграничения полномочий между органами власти разных уровней в сфере налоговой и бюджетной политики.

5. Анализ проблемы различного правового статуса республик, областей, городов федерального подчинения, краев, автономных областей, автономного округа как субъектов межбюджетных отношений. Концепция законодательного решения данной проблемы.

6. Анализ проблемы существования различных вариантов правового регулирования процесса разграничения полномочий и предметов ведения, заложенных в Конституции РФ. Концепция законодательного решения проблемы договорного разграничения полномочий в сфере налоговой и бюджетной политики.

7. Разработка предложений об отмене или корректировке условий действующих двусторонних договоров и соглашений федеральных органов власти с органами власти субъектов Федерации по вопросам межбюджетных отношений, а также особого бюджетного статуса субъектов Федерации.

8. Анализ статуса муниципальных образований как субъектов бюджетной системы и межбюджетных отношений. Концепция повышения эффективности бюджетной системы на уровне субъектов Федерации.

9. Анализ состояния нормативно-правовой и методической базы, регулирующей отношения, складывающиеся в процессе распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, включая предложения по повышению эффективности данных отношений.

10. Аналитическая записка, содержащая принципы разграничения расходных полномочий между органами власти различного уровня. Законодательная концепция распределения расходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы.

11. Аналитический материал по вопросу правового разграничения расходных полномочий между органами власти разных уровней.

12. Анализ недостатков действующей бюджетной классификации и рекомендации по внесению изменений в связи с разграничением расходных полномочий между уровнями публичной власти.

13. Аналитическая записка, содержащая предложения по внесению изменений в классификацию бюджетных доходов с учетом разработанных предложений по внесению дополнений и изменений в структуру разграничения налоговых полномочий и налоговых доходов между уровнями государственной власти и управления.

14. Анализ проблемы нормативно-правового регулирования государственных минимальных социальных стандартов. Законодательная концепция использования государственных минимальных социальных стандартов в системе межбюджетных отношений, а также оценка необходимости подготовки концепции проекта федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах».

15. Анализ действующей нормативно-правовой и методической базы, регулирующей систему распределения бюджетных доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти, а также уровнями государственной власти и муниципальными властями. Концепция повышения эффективности системы распределения бюджетных доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти и муниципальными властями.

16. Концепция повышения эффективности взаимодействия территориальных налоговых органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

17. Анализ нормативно-правовой и методической базы, регулирующей вопросы предоставления финансовой поддержки нижестоящим бюджетам. Рекомендации по устранению противоречий, пробелов и несоответствий в законодательстве, регулирующем вопросы финансовой поддержки нижестоящих бюджетов. Законодательная концепция внесения необходимых изменений и дополнений в нормативно-правовую базу по вопросам повышения эффективности финансовой поддержки нижестоящих бюджетов.

18. Анализ законодательства, регламентирующего систему федеральной финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации (включая методики распределения средств на реализацию «федеральных мандатов»). Концепция реформирования системы федеральной финансовой поддержки субъектов Федерации.

19. Подготовка рекомендаций по совершенствованию системы федеральной финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на основе учета критерия наличия горных территорий. Работа включает анализ различных подходов к определению понятия горные территории для целей бюджетного регулирования, в том числе международного опыта в этой области; разработку основ методики выделения и зонирования горных территорий субъектов Российской Федерации; оценку численности населения, проживающего в пределах

горных территорий; анализ апробации методики выделения территорий (населенных пунктов), относимых к горным районам.

20. Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы бюджетного процесса на региональном и местном уровне. Концепция повышения эффективности бюджетного процесса на региональном и местном уровне путем ликвидации пробелов и противоречий в существующей законодательной базе.

21. Анализ нормативно-правовой базы по вопросам казначейского исполнения региональных и местных бюджетов.

22. Анализ особенностей формирования различных внебюджетных фондов государственных (муниципальных) органов власти и бюджетных учреждений, а также основных федеральных нормативно-правовых актов, регламентирующих образование и использование этих фондов. Законодательная концепция повышения эффективности функционирования внебюджетных фондов на региональном (муниципальном) уровне и регулирования оборота внебюджетных средств бюджетных учреждений.

23. Нормативно-правовая база, необходимая для внедрения концепции расширенного правительства на всех уровнях бюджетной системы и нормативно-правовой базы по управлению и статистическому охвату его бюджета.

24. Рекомендации по разрешению противоречий в федеральном законодательстве, регулирующем функционирование внебюджетных фондов. Предложения по конкретизации в Бюджетном кодексе вопросов организации социальных фондов, взаимоотношений органов управления этих фондов с органами власти в субъектах Федерации, а также между фондами и бюджетами соответствующих уровней.

25. Анализ проблемы правового регулирования оборота внебюджетных средств бюджетных учреждений. Предложения по разрешению противоречия между нормами Бюджетного кодекса и Гражданского кодекса по данному вопросу.

26. Анализ действующей федеральной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы осуществления заимствования субнациональными органами власти, обслуживания государственного долга субъектов Федерации и муниципального долга, ведения отчетности по долговым обязательствам. Предложения по исправлению существующих недостатков законодательного регулирования в данной сфере с учетом международных стандартов. Законодательная концепция улучшения федеральной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы осуществления заимствований и политики управления долгом на субнациональном уровне.

27. Нормативно-правовая концепция состояния «дефолта» по долговым обязательствам субъекта Федерации и муниципального образования. Концепция особого бюджетного режима «территории, находящейся в финансовом кризисе» и мер бюджетной санации.

28. Анализ законодательства по вопросам судебной защиты прав субъектов государственного (муниципального) управления в финансовых спорах. Концепция правового обеспечения судебной защиты субъектов государственного (муниципального) управления в финансовых спорах.

29. Анализ и оценка состояния федеральной нормативно-правовой базы, регулирующей процесс ведения бухгалтерского учета исполнения субнациональных бюджетов и отчетности, раскрытие информации и подотчетность.

30. Аналитическая записка, содержащая анализ и оценку состояния федеральной нормативно-правовой базы, регулирующей процесс осуществления государственных и муниципальных закупок, проведения тендеров на поставку продукции (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд, порядок осуществления государственного и муниципального заказа. Законодательная концепция совершенствования федеральной и региональной законодательной базы, регулирующей данные вопросы.

31. Концепция нормативно-правового обеспечения реформы системы бухгалтерского учета и отчетности в бюджетной сфере (экспертиза материалов, полученных в результате реализации других компонентов Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне).

32. Аналитическая записка, рассматривающая правовые последствия и значение формирования «Кодекса лучшей практики», его взаимосвязь с формальными правовыми инструментами, потенциальную роль Кодекса в решении вопросов предоставления обусловленной финансовой помощи другим уровням бюджетной системы.

33. Анализ недостатков действующей бюджетной классификации и рекомендации по внесению изменений в связи с разграничением расходных полномочий между уровнями публичной власти.

34. Аналитическая записка, содержащая предложения по внесению изменений в классификацию бюджетных доходов с учетом разработанных предложений по внесению дополнений и изменений в структуру разграничения налоговых полномочий и налоговых доходов между уровнями государственной власти и управления.

35. Анализ вопроса конкретизации норм, регламентирующих порядок отчетности об исполнении регионального и муниципального бюджетов и контроля за их исполнением. Предложения по вопросам организации региональных (муниципальных) контролирующих органов при представительных органах власти, а также привлечения для целей аудита бюджета независимых аудиторских фирм.

Разработка программ (планов) действий Правительства Российской Федерации по реформированию межбюджетных отношений

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации «План действий на 2004-2005 гг. по реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 гг.».

2. Доклад Правительству РФ, методические рекомендации по совершенствованию информационного обеспечения формирования межбюджетных отношений, мониторинга территориальных бюджетов и осуществления бюджетного процесса органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

3. Аналитическая записка для Минфина РФ «Анализ законодательства и концептуальные предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти различного уровня, органами государственной власти и органами местного самоуправления в области межбюджетных отношений».

4. Расчеты расходных обязательств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований разных типов.

5. Вариантные расчеты по закреплению налоговых полномочий и доходов за федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований разных типов.

Разработка и экспертиза федеральных нормативно-правовых актов по вопросам межбюджетных отношений и субнациональных финансов

1. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Проект главы VIII «Экономические и финансовые основы местного самоуправления».

2. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Глава «Экономические и финансовые основы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ по общим вопросам полномочий органов власти всех уровней и принципов разграничения их компетенции в бюджетной сфере. Внесение поправок в главу 2 Бюджетного кодекса.

4. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам бюджетного устройства.

5. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации"».

6. Проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "О закрытом административно-территориальном образовании"» и «О внесении изменений и дополнений в статью 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

7. Проект федерального закона «О бюджетном статусе автономного округа, входящего в состав области (края)».

8. Проекты нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок, предмет и механизм заключения и ратификации двусторонних соглашений (договоров) между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации по разграничению полномочий в области бюджетной политики с определением строгого закрытого списка возможных целей и механизмов реализации двусторонних соглашений (договоров).

9. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам разграничения расходных полномочий».

10. Проекты федеральных нормативных правовых документов, обеспечивающих четкое и системное разграничение в федеральном законодательстве расходных полномочий между органами власти разных уровней, отмену нефинансируемых «мандатов», перевод натуральных льгот в

финансируемых «мандатов», перевод натуральных льгот в денежную форму, перевод нефинансируемых «мандатов» в финансируемые.

11. Проект федерального закона, устанавливающий передачу профессионального (начального, среднего) и части высшего образования на финансирование из бюджетов субъектов Федерации.

12. Проект федерального закона, устанавливающий передачу основной части прямых расходов по социальной защите населения на финансирование из федерального бюджета с соответствующим перераспределением налоговых доходов.

13. Проекты нормативно-правовых актов о порядке регулирования заработной платы в бюджетной сфере, финансируемой из региональных и местных бюджетов.

14. Проекты поправок к соответствующим нормативно-правовым актам, освобождающих региональные и местные бюджеты от обязательств по финансированию ведомственных льгот, установленных федеральным законодательством.

15. Проекты поправок к соответствующим нормативно-правовым актам, обеспечивающие передачу учреждений и организаций, выполняющих федеральные функции, но финансирующихся из региональных (местных) бюджетов, на финансирование за счет средств федерального бюджета.

16. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ, касающихся государственных минимальных социальных стандартов (и/или проект федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах в Российской Федерации»).

17. Проект постановления Правительства РФ «О мерах по повышению финансовой дисциплины и оздоровлению государственных финансов в высоккодотационных субъектах Российской Федерации».

18. Проект постановления Правительства РФ «О порядке компенсации расходов по содержанию жилья и объектов социальной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления (программа передачи жилья и социальных объектов в ведение муниципальных образований в 2002-2004 гг.)».

19. Проект постановления Правительства РФ «О порядке предоставления бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации из федерального бюджета».

20. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по управлению бюджетными расходами.

21. Предложения по доработке проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об основах налоговой системы Российской Федерации" и в первую часть Налогового кодекса Российской Федерации» (перечни налогов, налоговое администрирование, налог с продаж).

22. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации либо проекты иных законодательных актов по вопросам разграничения доходных источников между бюджетами всех уровней.

23. Проект федерального закона «О методологии и процедуре распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации» либо закон о внесении соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ.

24. Постановление Правительства РФ «О Фонде реформирования региональных финансов».

25. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам предоставления финансовой помощи бюджетам других уровней». Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам регулирования процесса расчета и предоставления федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, бюджетам муниципальных образований».

26. Постановление Правительства «О Фонде регионального развития».

27. Методика выделения территорий (населенных пунктов), относимых к горным районам.

28. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений.

29. Проект федерального закона «Об основах среднесрочного финансового планирования в Российской Федерации», в котором устанавливаются общие требования к порядку подготовки среднесрочного (трехлетнего) финансового плана и бюджетного прогноза на всех уровнях бюджетной системы.

30. Концепция «Кодекса лучшей практики».

31. Постановление Правительства «Разработка и утверждение дополнительных стандартов управления бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами («Кодекс лучшей практики»)».

32. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (развитие законодательной базы регулирования управления региональными и местными общественными финансами (статус высокодотационного региона, региона, находящегося в финансовом кризисе, режима внешнего финансового управления, заимствования, предотвращение недобросовестной налоговой конкуренции, федеральные стандарты управления региональными и местными бюджетами).

33. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам привлечения субъектами РФ и муниципальными образованиями заимствований и выдачи гарантий в рамках проектов, финансируемых международными финансовыми организациями.

34. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по казначейскому исполнению бюджетов (экспертиза материалов, полученных в результате реализации других компонентов Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне).

35. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по среднесрочному финансовому планированию.

36. Проекты поправок в Бюджетный и Гражданский кодексы, направленные на снятие противоречий между указанными законодательными актами в вопросах регламентирования формирования и использования внебюджетных счетов бюджетных учреждений.

37. Проект федерального закона «О статусе субъекта Российской Федерации и муниципального образования, находящегося в финансовом кризисе». Поправки в Бюджетный кодекс.

38. Проект федерального закона «О внешнем финансовом управлении бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Проект федерального закона «О мерах оздоровления бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, отвечающих признакам несостоятельности».

39. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по управлению государственным и муниципальным долгом (экспертиза материалов, полученных в результате реализации других компонентов Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне).

40. Проекты нормативно-правовых документов, регламентирующих создание и ведение долговой книги (долгового регистра) субъекта Федерации и местных органов власти с учетом международных требований и стандартов учета долговых обязательств (экспертиза материалов, полученных в результате реализации других компонентов Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне).

41. Проекты нормативно-правовых актов и иных необходимых документов по вопросам судебной защиты прав органов власти в финансовых спорах между ними на основе разработанных Консультантом рекомендаций.

42. Постановление Правительства РФ «О совершенствовании статистического обеспечения формирования межбюджетных отношений, мониторинга территориальных бюджетов и осуществления бюджетного процесса органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

43. Пакет проектов нормативно-правовых документов, включая поправки к Бюджетному кодексу, обеспечивающих системное и полное регламентирование процесса закупок и тендеров на субнациональном уровне власти, регионального и муниципального заказа.

44. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по осуществлению закупок, включая экспертизу материалов, полученных в результате реализации других компонентов Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне).

45. Проект федерального закона «Об основах среднесрочного финансового планирования в Российской Федерации», в котором устанавливаются общие требования к порядку подготовки среднесрочного (трехлетнего) финансового плана и бюджетного прогноза на всех уровнях бюджетной системы.

46. Проект программы реформирования системы бухгалтерского учета и отчетности в бюджетных учреждениях и по исполнению бюджетов в Российской Федерации, включая экспертизу предложений по определению границ государственного сектора, разработанных в рамках субпроекта.

47. Проекты поправок в Бюджетный кодекс и другие нормативно-правовые документы, устанавливающие институт бюджетного бухгалтера, включая экспертизу проектов нормативно-правовых актов по вопросам внешнего аудита, разработанных в рамках субпроекта.

48. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию финансовой отчетности и контроля, включая экспертизу методических рекомендаций по консолидации финансовой отчетности по государственному сектору на субнациональном уровне, разработанных в рамках субпроекта.

49. Разработка предложений по совершенствованию методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов на 2005 год.

50. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс в части регулирования методики распределения Фонда финансовой поддержки субъектов РФ».

51. Проект федерального закона «О внешнем финансовом управлении в субъектах РФ и муниципальных образованиях».

52. Проект постановления Правительства РФ «О порядке ведения Минфином реестра расходных обязательств федерального бюджета».

53. Проект постановления Правительства РФ о взаимодействии с налоговыми органами, вытекающем из пакета законопроектов о реформе системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов РФ и органами местного самоуправления.

54. Проект постановления Правительства РФ о квалификационных требованиях к руководителям финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований.

55. Краткое описание основных материалов, разработанных в период реализации проекта с разбивкой на возможности внедрения (реальные, планируемые и возможные).

56. Отчет об экспертизе проектов нормативных правовых документов, подготовленных в рамках других субкомпонентов Проекта.

Экспертиза и разработка модельных (типовых) нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

1. Закон «Об основах бюджетного устройства субъекта Федерации».
2. Закон «Об административно-территориальном делении субъекта Федерации».
3. Закон «О контрольно-ревизионном подразделении субъекта Федерации».
4. Закон «О распределении функциональных полномочий между органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления».
5. Закон «О казначейском исполнении бюджета субъекта Федерации».
6. Закон «О финансовом управлении в субъекте Федерации».
7. Закон субъекта Федерации «О формировании фондов финансовой поддержки местных бюджетов».
8. Концепция распределения финансовых трансфертов органам местного самоуправления.
9. Закон субъекта Федерации «О несостоятельности местных бюджетов».
10. Закон «О государственных инвестициях субъекта Федерации».
11. Закон «О финансовом планировании в субъекте Федерации».
12. Закон «О государственном заказе субъекта Федерации».
13. Закон «Об управлении имуществом (активами) субъекта Федерации».