

УДК 342.59
DOI: 10.12737/23273

Д.В. Ерохин, А.С. Новиков

ФИНАНСОВЫЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ ИЗ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ

Проанализированы нормативно-правовые акты субъекта РФ (Брянская область), регулирующие процесс предоставления межбюджетных трансфертов в форме субсидий из бюджета субъекта РФ местным бюджетам. По итогам проведенного анализа выявлены правоприменительные пробле-

мы, устранение которых позволяет обеспечить более высокую бюджетную эффективность.

Ключевые слова: бюджет субъекта РФ, местные бюджеты, межбюджетные трансферты, субсидии, бюджетная эффективность.

D.V. Yerokhin, A.S. Novikov

FINANCIAL AND LEGAL PROBLEMS IN PLEDGING OF INTER-BUDGET TRANSFERS FROM BUDGET OF SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION TO LOCAL BUDGETS

Standard-legal documentation of the subject of the Russian Federation (Bryansk Region) regulating a process of inter-budget transfers provision in the form of subsidies from the budget of the subject of the Russian Federation to local budgets are analyzed. According to the results of the analysis carried out there are

revealed law enforcement problems the elimination of which allows ensuring higher budget efficiency.

Key words: budget of subject of the Russian Federation, local budgets, inter-budget transfers, subsidies, budget efficiency.

Нормативное регулирование процесса предоставления межбюджетных трансфертов в виде субсидий закреплено в материальных нормах Бюджетного кодекса РФ. Ключевой статьей в таком регулировании является статья 139 БК РФ, устанавливающая системообразующие понятия и требования к процессу предоставления субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации.

Исходя из требований Бюджетного кодекса РФ для предоставления тех или иных субсидий представляется необходимым принятие ряда нормативных правовых актов, регулирующих порядок и элементы предоставления субсидий, а также заключение соглашений между органами государственной власти.

Пункт 1 статьи 139 устанавливает, что получателями субсидий являются муниципальные образования, а их предоставление осуществляется в рамках реализации целей софинансирования. Кроме того, норма ограничивает круг расходных обязательств для применения такого рода со-

финансирования: к таким обязательствам могут относиться исключительно те из них, которые возникают при реализации полномочий по вопросам местного значения органами местного самоуправления. При этом пункт 2 статьи 139 устанавливает возможность предоставления бюджетом субъекта РФ субсидий на выравнивание для местных бюджетов по реализации отдельных полномочий.

Стоит отметить, что Бюджетный кодекс РФ в пункте 3 статьи 139 устанавливает круг элементов процесса предоставления субсидий, которые должны получить нормативное закрепление на уровне субъекта. При этом бюджетное регулирование устанавливает также, что такое закрепление возможно на уровне закона и/или нормативного правового акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта. К таким элементам относятся:

- 1) цели предоставления и расходования субсидий;
- 2) условия предоставления и расхо-

дования субсидий;

3) критерии отбора муниципальных образований для предоставления субсидий;

4) распределение субсидий между муниципальными образованиями.

Нормативный правовой акт о непосредственном распределении субсидии по муниципальным образованиям в разрезе иных перечисленных элементов представляется носящим по большей части технический характер и принимаемым после реализации вышеуказанных элементов.

В соответствии с пунктом 3 статьи 139 БК РФ круг расходных обязательств, на реализацию которых может быть предоставлена субсидия из бюджета субъекта, ограничен вопросами местного значения в рамках осуществления полномочий органов местного самоуправления. Такой круг вопросов должен иметь четкое закрепление в виде перечня актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Кроме того, он должен быть утвержден на срок не менее трех лет, что обеспечивает возможность стратегического бюджетного планирования. Аналогичные требования к нормативному и временному утверждению распространяются и на целевые показатели результативности предоставления субсидий и их значения, яв-

ляющиеся структурным элементом процесса предоставления субсидий.

В целях недопущения одностороннего расширения субъектами РФ случаев предоставления субсидий абзац 2 пункта 3 статьи 139 БК РФ устанавливает ограничение, в соответствии с которым отступление от указанных требований к целям и условиям предоставления субсидий не допускается.

Процесс предоставления субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ в рамках регулирования статьи 139 БК РФ прекращается актом о распределении соответствующих трансфертов по муниципальным образованиям.

Стоит также отметить, что в рамках анализируемого субъекта РФ основной объем межбюджетных трансфертов в виде субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ реализуется посредством программно-целевого метода. Общее нормативное регулирование метода государственной программы содержится в статье 179 БК РФ. Оно устанавливает, что соответствующие объемы ассигнований должны быть установлены законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета.

Правоприменение материального регулирования. Нормативные правовые акты и соглашения

Исходя из описанных выше требований бюджетного законодательства к наличию ряда актов на уровне субъекта РФ, которые в совокупности и системности позволяют достичь беспробельности в соответствующем регулировании процесса предоставления субсидий, необходимо проанализировать факты наличия/отсутствия требуемых актов. Все трансферты, предоставляемые на основе программно-целевого метода, имеют соответствующее закрепление объемов ассигнований в законе Брянской области о бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

Кроме того, соответствующие государственные программы закреплены в акте правительства Брянской области как выс-

шего исполнительного органа субъекта в форме постановлений. Стоит отметить, что ряд программ (к примеру, государственная программа «Социальная и демографическая политика Брянской области (2014-2020 годы)») содержат сразу несколько различных по направленности и целям субсидий (в рамках примера – субсидия на создание условий для инклюзивного образования детей-инвалидов и субсидия в рамках реализации подпрограммы «Доступная среда (2014-2020 годы)»).

Для получения конечных результатов был применен метод мониторинга правоприменения, в ходе которого были проанализированы 12 межбюджетных трансфертов в виде субсидий, предоставляемых из бюджета Брянской области в бюджеты му-

ниципальных образований Брянской области.

Проведенный анализ требований к актам о распределении данных субсидий между муниципальными образованиями выявил общий высокий уровень реализации соответствующих требований. Кроме того, в ряде случаев (например, в рамках предоставления субсидии по государственной программе «Развитие культуры и туризма в Брянской области (2014-2020 годы)») органами государственной власти субъекта применяется избирательная политика в отношении распределения субсидий. При этом для каждого муниципально-

Цели предоставления субсидий

Проанализированные нормативные правовые акты и соглашения содержат условия о целях предоставления субсидий. Стоит отметить, что, как правило, такие цели либо конкретизируются в виде перечней (как в случае субсидии в рамках государственной программы «Развитие образования и науки Брянской области (2014-2020 годы)»), либо формулируются в общих выражениях без последующей конкретизации (например: субсидия на подготовку объектов жилищно-коммунального хозяйства к зиме). В ряде случаев цели предоставления субсидии описываются изначально в виде общих выражений, а затем конкретизируются посредством перечня (например, цель субсидии на создание условий для инклюзивного образования детей-инвалидов изначально выражена как «формирование сети общеобразовательных организаций», а далее конкретизирована в виде конкретных форм и способов создания такой сети).

Условия предоставления субсидий

Нормативно условия предоставления субсидий закрепляются в соответствующих порядках предоставления субсидий, которые являются структурными элементами постановлений правительства Брянской области об утверждении государственных программ. В целом такие условия можно дифференцировать на два основных вида: 1) фактическое наличие бюджетных ассигнований в бюджете муниципального

образования, участвующего в реализации государственной программы, был принят отдельный акт в форме постановлений правительства Брянской области.

В целом по анализируемому региону не выявлено существенных нарушений в разрезе применения нормативного регулирования процесса предоставления субсидий местным бюджетам из бюджета Брянской области, юридическая техника анализируемых актов соответствует общим теоретическим подходам и обеспечивает эффективность реализации соответствующих норм [4].

По общему правилу, приоритетность реализации соответствующих целей в случае их множественности не установлена. Однако, к примеру, в рамках предоставления субсидии по государственной программе «Развитие образования и науки Брянской области (2014-2020 годы)» предусмотрен первоочередной порядок для средств субсидии по направлению их на погашение кредиторской задолженности, сложившейся по обязательствам областного бюджета предшествующих годов.

По региону органы государственной власти соблюдают требования бюджетного законодательства в разрезе формулирования целей. Однако стоит отметить, что в случаях, когда цели субсидий формулируются в виде общих выражений, представляется недостаточной эффективность последующей оценки степени реализации соответствующих целей по итогам использования субсидии.

образования для соблюдения условия о софинансировании; 2) заключение соглашений уполномоченными профильными органами государственной власти субъекта с органами местного самоуправления. Такие условия по критерию относимости к целям предоставления соответствующих субсидий можно квалифицировать как «содержательно не относящиеся» [1].

При этом в рамках соответствующих

нормативных правовых актов можно выделить и те условия, которые существенно связаны с целями предоставления субсидий. Как правило, такие условия содержат требования к объективным фактам, подтверждающим возможность соответствующего органа местного самоуправления по реализации предоставляемой субсидии (например, наличие утвержденных программ развития водохозяйственного комплекса как условие предоставления субсидии на реализацию мероприятия по государственной программе «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Брянской области (2014-2020 годы)»).

Критерии отбора муниципальных образований для предоставления субсидий

В первую очередь необходимо отметить, что формулировки критериев для отбора муниципальных образований в большинстве случаев имеют более прикладное значение по сравнению с условиями предоставления субсидий, тем самым в определенной степени восполняя недостатки формулирования последних.

В ходе анализа была выявлена проблема, связанная с фактическим повтором условия о софинансировании мероприятий в рамках предоставления субсидии. Однако в большинстве случаев правоприменитель дублирует требования к софинансированию из условий предоставления субсидий в соответствующие критерии отбора. Такое дублирование может привести к неоднозначности толкования соответствующих условий. Были выявлены три основные модели подобного дублирования:

Модель 1 – дублирование условия о софинансировании в качестве критерия наличия акта о софинансировании (например, субсидия на реализацию мероприятия по государственной программе «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Брянской области (2014-2020 годы)»). Фактически этот критерий уже соблюден, исходя из необходимости соблюдения условия о софинансировании, реализуемого на основании соответствующего акта. Таким образом, данный критерий оказывается несостоятельным.

В рамках проведенного анализа практики применения правовых норм в разрезе формулирования и включения требований об условиях предоставления субсидий представляется необходимым отметить, что все проанализированные акты содержат соответствующие условия. Однако с целью последующей минимизации возможности возникновения разноречий в разъяснении соответствующих условий и повышения эффективности реализации субсидий представляется обоснованным уделять особое внимание требованиям, имеющим отношение к содержательным аспектам предоставления субсидии.

Модель 2 – дублирование условия о софинансировании в качестве критерия соблюдения такого условия (например, субсидия в рамках создания условий для инклюзивного образования детей-инвалидов). Подобная модель отличается от модели 1 отсутствием абсолютной несостоятельности в соотношении с соответствующим условием предоставления субсидии: в случае если выполняется условие предоставления, наличествует и данный критерий. Однако сущность критериев заключается в предоставлении конкурентного преимущества в процессе отбора, а сам факт соблюдения такого условия не может признаваться таковым. Подобные выводы применимы, если уровень софинансирования устанавливается не конкретным значением, а нижней границей (в первом случае такая модель является единственно возможной в связи с жестким требованием наличия конкретного уровня софинансирования).

Модель 3 – включение условия о софинансировании в качестве критерия уровня такого софинансирования (например, субсидии на создание (развитие) многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Брянской области). Такая модель способна обеспечить цель формулирования критериев отбора, заключающуюся в предоставлении конкурентного преимущества. В связи с тем что в

большинстве случаев уровень софинансирования определяется нижней границей, подобная формулировка критерия отбора позволит, с одной стороны, отдать предпочтение муниципальным образованиям, обеспечивающим высокий уровень софинансирования [3]. С другой стороны, такой критерий позволит выявить наиболее нуждающиеся в предоставлении субсидии муниципальные образования.

Кроме того, в ряде случаев правоприменитель стремится разделить формальные условия (о софинансировании и наличии соглашения) и фактические, содержательные критерии, включая их в разные составляющие и не дублируя в принципе (например, субсидия в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма в Брянской области (2014-2020 годы)»). Такой подход можно считать деструктивным сразу по двум причинам. Во-первых, фактическое разделение условий и критериев по принципу формальности и содержательности влияет на порядок участия муниципальных образований в отборе. Так, орган государственной власти в том случае, если в условия предоставления

будут включены лишь формальные критерии (особенно если единственным условием будет условие о софинансировании), будет вынужден анализировать все соответствующие формальным условиям муниципальные образования вне зависимости от фактического наличия потребности и фактических условий для реализации субсидии, что негативно скажется как на времени процесса предоставления, так и в конечном счете на эффективности ее предоставления. Так называемый входной барьер, то есть общее, имеющее отношение к фактическим обстоятельствам для целей субсидии условие необходимо для обеспечения нормального процесса отбора соответствующих муниципальных образований.

Во-вторых, отсутствие в качестве критерия отбора условия об уровне софинансирования фактически лишает муниципальные образования конкурентных преимуществ при осуществлении такого отбора и делает выявление наиболее нуждающихся образований более затруднительным.

Целевые показатели эффективности предоставления субсидии и их значения

В ходе мониторинга было выявлено, что в основном правоприменителем используются количественные показатели для оценки эффективности предоставления субсидии. Такие показатели зачастую связаны с фактическими обстоятельствами – как правило, с численностью либо количеством (например, площадь отремонтированных дорог как показатель в рамках субсидии на капитальный ремонт автомобильных дорог общего пользования) [2]. Однако применение в качестве показателей эффективности исключительно количественных показателей может привести к стремлению получателя субсидии, в том числе и искусственно, лишь продемонстрировать эффективность использования субсидии и деструктивно повлиять на фактическую эффективность.

В связи с этим для обеспечения более объективной оценки эффективности предоставления субсидии представляется необходимым сочетание качественных и ко-

личественных показателей (например, в рамках предоставления субсидии по государственной программе «Развитие культуры и туризма в Брянской области (2014-2020 годы)»).

В большинстве проанализированных актов основное условие о софинансировании с минимальным уровнем такого софинансирования в рамках предоставления субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта сформулировано в разрезе непосредственных условий предоставления субсидий. Однако это условие зачастую расширяется, устанавливая предельный размер софинансирования (например, субсидия на ремонт спортивных сооружений).

Кроме того, в ряде случаев (например, субсидия в рамках государственной программы «Развитие образования и науки Брянской области (2014-2020 годы)») предельное софинансирование дифференцируется в зависимости от двух основных критериев:

1) уровень социально-экономического развития и финансового состояния муниципального образования (такая дифференциация прямо установлена в соответствующем Порядке предоставления субсидии);

2) характер решения о выделении средств, в случае если средства выделяются определенным получателям на основании решения губернатора Брянской области по обращениям депутатов Брянской областной думы (сформулировано как исключение из общих правил о софинансировании).

Таким образом, исходя из проведен-

ного в рамках мониторинга правоприменения анализа, представляется справедливым сделать вывод о том, что все требования, предъявляемые к процессу предоставления субсидии со стороны бюджетного законодательства, в рамках анализируемых межбюджетных трансфертов в виде субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ в Брянской области в целом соблюдались. Однако был выявлен ряд проблем в правоприменительной практике и их последствий, которые характерны и для других субъектов РФ, то есть являются типовыми. Такие правоприменительные проблемы отражены в таблице.

Таблица

Основные проблемы правоприменения и их возможные последствия

Элемент процесса предоставления субсидии	Основная проблема правоприменения	Возможные последствия
Цель предоставления субсидии	Формулирование целей предоставления субсидии в общих выражениях без последующей конкретизации	Затруднение оценки эффективности предоставления субсидии и проверки соответствия реализации целям субсидии
Условия предоставления субсидии	1) конкретизированность общего входного условия; 2) включение в качестве условий лишь формальных критериев	1) необоснованное увеличение времени анализа соответствия муниципального образования условиям; 2) затруднение процедуры проверки соответствия муниципального образования условиям софинансирования
Элемент процесса предоставления субсидии	Основная проблема правоприменения	Возможные последствия
Критерии отбора муниципальных образований	1) дублирование условий о софинансировании; 2) неверное использование модели дублирования (включения); 3) включение в качестве критериев лишь фактических условий	1) фактическое нивелирование критерия в связи с установлением соответствия на уровне условий; 2) лишение муниципальных образований конкурентных преимуществ
Целевые показатели эффективности предоставления субсидии и их значения	Использование исключительно количественного показателя оценки эффективности	Цели, на которые предусматривается субсидия, не всегда могут быть оценены конкретными целевыми показателями, что затрудняет проведение оценки эффективности ее предоставления
Наличие условия о софинансировании со стороны получающего субсидию публично-правового образования	Дублирование условий о минимальном уровне софинансирования	Отсутствие условия о максимальном уровне софинансирования

Проведенный анализ правоприменительной практики показал, что при минимальном объеме законодательных изменений в существующей схеме межбюджет-

ных отношений имеется возможность значительно повысить их прозрачность и эффективность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пауль, А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук/ А.Г. Пауль. – Воронеж, 2014. – 48 с.
2. Правила предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья. – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2007. – 26 с.
3. Финансовое право: учеб. для бакалавров / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и

1. Paul, A.G. *Budgets Incomes (Budget-Legal Investigation)*: thesis abstract for D.L.degree / A.G.Paul. - Voronezh, 2014. – pp. 48.
2. *Regulation for Young Family's Accommodation Subsidy*. - Novosibirsk: Sib. Uni. Publishers, 2007. – pp. 26.
3. *Financial Law*: textbook for bachelors/ L.L.Arzumanova, N.M.Artyomov, O.V.Boltinova [et al.]; under the editorship of E.Yu.Grachyova;

др.]; под ред. Е. Ю. Грачевой; М-во образования и науки РФ, Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина. – М.: Проспект, 2016. – 648 с.

4. Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции: материалы секции финансового права VI междунар. науч.-практ. конф. «Кутафинские чтения» / отв. ред. Е. Ю. Грачева; Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина. – М.: Проспект, 2014. – 128 с.

Ministry for Education and Science of the RF, Kutafin State Law University of Moscow. - M.: Prospect, 2016. – pp. 648.

4. Russian legal system harmonization under conditions of international integration: *Section Proceedings of Financial Law of the VI-th Inter. "Kutafin's Readings" Sc.-Pract. Conf./* executive editor E.Yu.Grachyova; Kutafin State Law University of Moscow. - M.: Prospect, 2014. – pp. 128.

Статья поступила в редколлегию 4.10.2016.

Рецензент: д.э.н., профессор Брянского государственного технического университета Шмулев Г.А.

Сведения об авторах:

Ерохин Дмитрий Викторович, к.э.н., профессор, зав. кафедрой «Экономика и менеджмент» Брянского государственного технического университета, e-mail: erohin1951@mail.ru.

Yerokhin Dmitry Victorovich, Can.Ec., Prof., Head of the Dep. "E&M" FSBEI HVE "BSTU", e-mail: erohin1951@mail.ru.

Novikov Anton Sergeevich, student of the IV course of law department of St.Petersburg State University, ph. 8-962-137-32-77.

Новиков Антон Сергеевич, студент IV курса юридического факультета СПбГУ, тел. 8-962-137-32-77.