

# О МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО БЮДЖЕТУ  
Евгений Викторович Бушмин

В Российской Федерации бюджетный процесс осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации Совет Федерации имеет не очень большие возможности влияния как на стадии формирования федерального бюджета, так и на стадии его рассмотрения в Государственной Думе. Как правило, мы направляем свое заключение по прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации и концепции федерального бюджета перед первым чтением в Государственную Думу, а в ходе его рассмотрения в ней работаем над поправками к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и ждем, когда федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год поступит в Совет Федерации. Ну и, соответственно, его рассмотрение в Совете Федерации.

Кроме этого, существует трехсторонняя рабочая группа по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации, в которую входят члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и представители Правительства Российской Федерации. Все вопросы, касающиеся формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, рассматриваются предварительно на указанной комиссии. Конечно, работа трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений позволяет найти компромиссные решения по ряду острых вопросов, затрагивающих интересы субъектов Российской Федерации, на ранней стадии формирования проекта федерального бюджета.

Говоря о работе над проектом федерального бюджета на 2003 год, надо сказать, что Совет Федерации включился в процесс его формирования с самого начала года. У нас в феврале было выездное заседание Комитета по бюджету, на котором мы с представителями Министерства финансов РФ и другими заинтересованными министерствами и ведомствами обсуждали концепцию федерального бюд-

жета на 2003 год и основные принципы взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Совет Федерации 15 мая 2002 года принял свое постановление «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию федерального бюджета на 2003 год». Надо сказать, что большая часть наших предложений была учтена как при формировании проекта федерального бюджета на 2003 год, так и при его обсуждении в Государственной Думе.

Надо отметить, что мы продолжили такую положительную практику по обсуждению формирования концепции федерального бюджета, а поэтому подготовили и приняли 23 апреля 2003 года постановление Совета Федерации «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2004 год».

Впервые при обсуждении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» до его внесения на рассмотрение в Государственную Думу в результате его обсуждения между Правительством РФ и Федеральным Собранием *были пересмотрены в сторону увеличения основные макроэкономические показатели и были найдены компромиссные решения по ряду острых вопросов, затрагивающих интересы субъектов РФ.*

И мы это отмечаем, что федеральный бюджет на 2003 год основывается на более реалистичном прогнозе социально-экономического развития на 2003 год.

Для Совета Федерации с самого начала формирования проекта федерального бюджета на 2003 год наиболее острым вопросом был вопрос о дальнейшем финансировании дорожного хозяйства в связи с отменой в 2003 году налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств.

В нашем постановлении мы говорили о полном зачислении в бюджеты субъектов РФ акцизов на нефтепродукты. В результате обсуждения у нас сложилась пропорция: 60% – в бюджеты субъектов РФ, а соответственно 40% – в федеральный бюджет. Кроме этого, в бюджеты субъектов РФ было передано 1,5% налога на прибыль. Можно сказать, что целевой характер финансирования дорожного хозяйства также был сохранен. Вопрос возникает по земельному налогу, который, с нашей точки зрения, не носит целевого характера в части дорожного хозяйства.

При рассмотрении проекта федерального бюджета на 2003 год в третьем чтении *на 3,0 млрд. рублей были увеличены субвенции и субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование дорожного хозяйства за счет перераспределения средств внутри раздела «Дорожное хозяйство», а именно Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)».*

Таким образом, еще до обсуждения проекта федерального бюджета на 2003 год в первом чтении были достигнуты договоренности по многим принципиальным позициям.

*В итоге Государственная Дума приняла проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» в первом чтении в тех базовых макроэкономических показателях, основных характеристиках федерального бюджета и принципах взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, которые были первоначально представлены Правительством РФ.*

Надо отметить, что все вопросы, связанные с распределением средств по разделу 21 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы», были согласованы в ходе работы трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в РФ.

Из общего объема дополнительно полученных финансовых средств в результате перераспределения расходов между разделами функциональной классификации *наибольшее увеличение в размере 2,0 млрд. рублей произошло по разделу 21.*

И это понятно. Необходимо было предусмотреть компенсацию бюджетам субъектов Российской Федерации выпадающих доходов в связи с изменением налогового законодательства и частично возместить им дополнительные расходы, связанные с повышением с 1 октября заработной платы работникам бюджетной сферы, а также необходимо увеличить финансирование федеральных программ развития регионов, расходы на которые были сокращены по сравнению с прошлым годом.

Что произошло с разделом 21 при рассмотрении проекта федерального бюджета на 2003 год в Государственной Думе? Надо отметить, что члены нашего Комитета присутствовали постоянно на заседаниях Комитета в Государственной Думе и принимали участие в обсуждении всех вопросов.



В разделе 21 появилось три новых вида расходов.

Во-первых, в Фонд компенсаций вошел новый закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах жилищной политики», средства на него предусмотрены в объеме 13,82 млрд. рублей. Он был принят в первом чтении, распределение по субъектам РФ уже содержится в приложении к федеральному бюджету на 2003 год. Нам бы хотелось, чтобы при дальнейшем обсуждении этого закона не было внесено никаких принципиальных изменений, влияющих на указанное распределение.

Во-вторых. Произошло сокращение размера субвенций на реализацию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» с 23,9 млрд. рублей до 22,2 млрд. рублей. Это связано с тем, что из Фонда компенсаций не предусмотрено средств на погашение кредиторской задолженности по данному Федеральному закону, а по текущим выплатам по сравнению с прошлым годом была получена экономия по данному виду расходов федерального бюджета в объеме 1,69 млрд. рублей.

Одновременно за счет указанной экономии в состав Фонда компенсаций включен *новый вид расходов – субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию расходов по предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности, в размере 1,69 млрд. рублей.*

В-третьих, с самого начала обсуждения проекта федерального бюджета на 2003 год встал вопрос о необходимости компенсации выпадающих доходов бюджетам субъектов Российской Федерации в связи с полной централизацией акцизов на табачные изделия на федеральном уровне. При обсуждении проекта федерального бюджета на 2003 год в третьем чтении в указанном разделе предусмотрены *дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку, ликероводочные изделия в сумме 6,0 млрд. рублей.* При этом дотации по возмещению потерь по акцизам на водку, ликероводочные изделия составляют 251,6 млн. рублей, и их получают два субъекта Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика и Республика Северная Осетия – Алания), а оставшиеся 5,75 млрд. рублей будут направлены на возмещение потерь бюджетам двенадцати субъектов Российской Федерации в связи с централизацией акцизов на табак.

В-четвертых, в результате перераспределения средств финансовой помощи образовалась резервная сумма *в объеме 4,07 млрд. рублей,* которая будет распределена между субъектами Российской Федерации *Правительством Российской Федерации до 1 сентября 2003 года в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение выпадающих доходов в связи с изменением бюджетного и налогового законодательства.*

С самого начала обсуждения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» обращалось внимание на фактическое сокращение финансирования федеральных программ развития регионов, включенных в состав Фонда регионального развития, поэтому *размер данного Фонда также был увеличен на 630,0 млн. рублей.* Большая часть из указанных выше дополнительно выделенных расходов – *430,0 млн. рублей,* была направлена на финансирование федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», что также предлагалось сделать Комитетом Совета Федерации по бюджету.

Хочу отдельно остановиться на вопросе *продлонгации задолженности по бюджетным ссудам, выданным субъектам Российской Федерации до 1 января 2003 года.* Большая часть указанных бюджетных ссуд была выдана регионам в 2002 году на финансирование расходов, связанных с повышением заработной платы работникам организаций бюджетной сферы. Кроме этого, в 2003 году также планируется повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, а финансовых средств на проведение планируемого мероприятия в субъектах Российской Федерации в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2003 год» не предусмотрено.

*Поэтому мы направили в Государственную Думу две поправки по этому вопросу.* Первая – *о продлонгации до 31 декабря 2003 года* указанных выше бюджетных ссуд. Вторая – *о проведении в 2003 году реструктуризации задолженности* бюджетов субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом по выданным в 2002 году бюджетным ссудам. Было предложено установить рассрочку погашения указанной задолженности на срок десять лет, начиная с 2004 года.



Однако в окончательной редакции Правительство Российской Федерации обеспечивает *только до 1 ноября 2003 года* консолидацию и пролонгацию задолженности по бюджетным ссудам в сумме до 20,0 млрд. рублей.

Надо отметить, что Совет Федерации принял 29 января 2003 года постановление «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по исполнению Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год». В указанном постановлении наш Комитет должен подготовить в порядке реализации права законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год» в части предоставления Правительству Российской Федерации права провести реструктуризацию задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом по выданным до 1 января 2003 года бюджетным ссудам на покрытие временных кассовых разрывов, возникших при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

Следующий вопрос: о нормативах распределения доходов от платы за пользование водными биологическими ресурсами, включая средства от реализации квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью.

Мы предлагали пропорции распределения 50% на 50%. В окончательной редакции Федерального закона пропорция соответственно *70% (федеральный бюджет) и 30% (бюджеты субъектов РФ)*. Нормативы распределения по субъектам содержатся в приложении к федеральному бюджету и *напрямую связаны с критериями распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации*.

Также хочу обратить внимание на то, что впервые вводится норма, что для *субъектов Российской Федерации, не получающих дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, обслуживание счетов их бюджетов может осуществляться кредитными организациями на конкурсной основе по специально заключенному договору*. Указанное положение распространяется на 18 субъектов Российской Федерации.

Принципиально важным является решение, принятое при рассмотрении в третьем чтении проекта федерального бюджета на 2003 год, *не рассматривать поправки к перечню строек и объектов, включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу*. Распределение средств по перечню строек и объектов должно было сделать Правительство Российской Федерации и представить для информации в Государственную Думу до рассмотрения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» в четвертом чтении.

*Таким образом, в федеральном бюджете на 2003 год впервые будет отсутствовать отдельное приложение о перечне строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы*.

В приложении «Государственные капитальные вложения, финансируемые из федерального бюджета на 2003 год» к данному Федеральному закону *содержится распределение государственных капитальных вложений Федеральной адресной инвестиционной программы только по отдельным комплексам*.

В нашем постановлении мы предлагали установить пределы роста тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий. Такая статья содержится в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2003 год».

Также хочу напомнить, что если в прошлом году в финансовый резерв направлялись только свободные остатки по состоянию на 1 января 2002 года, а остальные средства по итогам года возвращались бюджетополучателям, то в 2003 году все остатки идут на формирование финансового резерва, даже средства с лицевых счетов бюджетополучателей.

После одобрения Советом Федерации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» верхняя палата Федерального Собрания Российской Федерации приняла постановление Совета Федерации от 29 января 2003 года №15-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по исполнению Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», в котором содержатся наши предложения Правительству Российской Федерации по исполнению федерального бюджета на 2003 год.