

О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах

Постановление · № 862 · от 30.07.1998 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ОТ 30 ИЮЛЯ 1998 Г. № 862

г. Москва

О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах.
2. Министерству финансов Российской Федерации учитывать положения Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах при подготовке проектов федерального бюджета.
3. Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Христенко В.Б. рассмотреть вопрос о создании Координационного совета по вопросам экономического федерализма с участием представителей Правительства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации и Конгресса муниципальных образований Российской Федерации и внести соответствующие предложения.

Председатель Правительства
Российской Федерации С.Кириенко

ОДОБРЕНА

постановлением Правительства
Российской Федерации
от 30 июля 1998 г. № 862

КОНЦЕПЦИЯ

реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах

I. Общая характеристика и основные проблемы существующей системы межбюджетных отношений

Действующая система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 году, создала предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе. Однако процесс реформирования остался незавершенным. Ежегодные корректировки были незначительными и непоследовательными. Использование в качестве точки отсчета бюджетных расходов дореформенного 1991 года с последующим доведением их до года, принимаемого за базовый по доходам, расширяет возможности субъективных решений.

Не в полной мере обоснованы и закреплены расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы.

Не уделяется должного внимания вопросу совершенствования других, кроме трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - ФФПР), форм финансовой поддержки из федерального бюджета. Отсутствует комплексный подход к

выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ.

Нет учета институциональных реформ как фактора сокращения бюджетных расходов.

Не решены вопросы усиления заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов.

Не сформирована нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах.

Все это не способствует сокращению дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации, снижению объема встречных финансовых потоков.

Трансферты из ФФПР определяются с учетом текущих расходов и не оказывают влияния на территориальное перераспределение государственных инвестиций.

Наряду с нерешенностью по объективным причинам вопросов межбюджетных отношений большое влияние на обострение противоречий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а последних с органами местного самоуправления, оказывает принятие законов без определения источников финансирования.

II. Основные цели, принципы и задачи реформирования межбюджетных отношений

Реформа межбюджетных отношений должна обеспечивать:

повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации;

выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней; создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов. Межбюджетные отношения в Российской Федерации должны основываться на следующих основных принципах:

сбалансированность интересов всех участников межбюджетных взаимоотношений;

самостоятельность бюджетов разных уровней;

законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности и доходных источников между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

объективно обусловленное и транспарентное перераспределение средств между бюджетами в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований; единство бюджетной системы.

В целях устранения существующих недостатков и реформирования межбюджетных отношений на 1999 год и последующие годы необходимо решить следующие задачи:

повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов;

сокращение дотационности и количества дотационных территорий;

минимизация встречных финансовых потоков;

обусловленность выделения средств и повышение контроля и ответственности за их использование регионами;

обеспечение дополнительной финансовой поддержки высоко дотационных территорий;

создание механизмов избирательной инвестиционной поддержки территорий;

использование режимов совместного финансирования за счет средств федерального и бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации отдельных программ и проектов;

повышение заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и

органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории, рационализации расходов и обеспечении сбалансированности бюджетов; обеспечение взаимной увязки межбюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; обеспечение соответствия федеральному законодательству соглашений по вопросам межбюджетных отношений, подписанных в рамках договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

Важнейшей предпосылкой для решения этих задач и достижения целей реформы межбюджетных отношений является реализация мер, направленных на стабилизацию экономической и финансовой ситуации, обеспечение сбалансированности доходов и расходов бюджетной системы, возобновление экономического роста и повышение инвестиционной активности.

III. Основные направления реформы межбюджетных отношений

3.1. Разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней

Оценка бюджетных потребностей, закрепление доходных источников, оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам будут базироваться на следующем разграничении расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Исключительно из федерального бюджета финансируются расходы на:

обеспечение деятельности федеральных органов государственной власти и их территориальных органов;

функционирование федеральной судебной системы;

осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах;

национальную оборону и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;

фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;

государственную поддержку атомной энергетики, железнодорожного, воздушного и морского транспорта;

содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении федеральных органов государственной власти;

формирование федеральной собственности;

обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;

компенсацию государственным внебюджетным фондам выплаты пенсий и пособий, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета;

пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней,

государственного материального резерва;

обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;

обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

проведение выборов и референдумов Российской Федерации;

реализацию федеральной инвестиционной программы;

финансовую поддержку субъектов Российской Федерации;

прочие мероприятия, связанные с осуществлением полномочий федеральных органов государственной власти.

Исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются расходы на:

обеспечение деятельности органов государственной власти и управления субъектов Российской

Федерации;
формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации;
осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;
содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
содержание и развитие дорожной сети регионального значения;
обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Российской Федерации;
обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации;
проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;
обеспечение реализации региональных целевых программ;
оказание финансовой помощи местным бюджетам;
обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению доходов местных бюджетов;
прочие мероприятия, связанные с осуществлением полномочий субъектов Российской Федерации.

Исключительно из бюджетов муниципальных образований финансируются расходы на:
содержание органов местного самоуправления;
формирование муниципальной собственности и управление ею;
организацию, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
организацию утилизации и переработки бытовых отходов;
содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
организацию транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений;
реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
обслуживание и погашение муниципального долга;
целевое дотирование населения;
проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
решение прочих вопросов местного значения.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий совместно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований финансируются расходы на:

государственную поддержку отраслей промышленности (кроме атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
обеспечение правоохранительной деятельности;
обеспечение противопожарной безопасности;
научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-исследовательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
обеспечение социальной защиты населения;
обеспечение охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов;

обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
развитие рыночной инфраструктуры;
обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
обеспечение деятельности средств массовой информации;
финансовую помощь другим бюджетам;
прочие вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В 1998 году будет проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, регионального и местных бюджетов и регламентирующих их нормативных правовых актов. По результатам этой работы в 1999 году в федеральном законодательстве, а также договорах и соглашениях с субъектами Российской Федерации будет конкретизировано разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней. Субъектам Российской Федерации будет рекомендовано, опираясь на федеральное законодательство и соглашения с федеральными органами государственной власти, не позднее 2000 года завершить процесс законодательного закрепления расходов за бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В 1998 - 2001 гг. будет осуществлен поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности.

На первом этапе (1998 г.) должны быть разработаны и представлены на утверждение Правительства Российской Федерации нормативы финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей.

На втором этапе (1999 г.) разрабатываются и утверждаются нормативы затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, другие нормативы, необходимые для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов Российской Федерации.

На третьем этапе (начиная с 2000 года) оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет полностью проводиться на нормативной основе. Субъектам Российской Федерации будет рекомендовано не позднее 2001 года перейти к нормативной оценке бюджетных потребностей бюджетов муниципальных образований.

Значения бюджетных нормативов будут базироваться на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей консолидированного бюджета Российской Федерации по их финансированию в данном финансовом году. Дифференциация нормативов по регионам будет производиться по единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюджетные нормативы будут использоваться только для расчетов финансовой помощи регионам и не должны предопределять уровень и структуру бюджетных расходов субъектов Российской Федерации.

При распределении финансовой помощи субъектам Российской Федерации будет учитываться отношение обоснованной (нормативной) бюджетной потребности региона (в расчете на душу населения) к средней (минимальной) обоснованной потребности по субъектам Российской Федерации - индекс бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по Российской Федерации затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.

3.2. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской

Федерации

Разграничение доходных источников формирования федерального, региональных и местных бюджетов будет определяться:

в части введения налогов и установления налоговых полномочий - Налоговым кодексом Российской Федерации , а до его вступления в силу - Федеральным законом "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", федеральными законами об отдельных налогах;

в части разделения налоговых поступлений и неналоговых доходов между бюджетами разных уровней, установления нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов - в Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации , законах о федеральном бюджете, Федеральном законе "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" , других федеральных законах, в законодательстве субъектов Российской Федерации.

В налоговом законодательстве будет установлен исчерпывающий перечень налогов, которые могут вводиться федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В качестве федеральных налогов будут определены:

налог на добавленную стоимость (НДС);

налог на прибыль (доход) предприятий и организаций;

налог на доход от капитала;

подоходный налог с физических лиц;

акцизы на минеральное сырье;

акцизы на отдельные виды товаров и услуг;

таможенная пошлина;

налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;

налог за пользование недрами;

сбор за право пользования объектами животного мира, водными, биологическими ресурсами;

водный налог;

лесной налог;

налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

экологический налог;

государственная пошлина;

федеральные лицензионные сборы.

Кроме того, федеральным законодательством будут вводиться специальные налоговые режимы в виде вмененного налога, единого налога на предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, единого налога на сельскохозяйственные предприятия.

Субъектам Российской Федерации будет предоставлено право вводить на территории данного субъекта Российской Федерации следующие региональные налоги:

налог на имущество предприятий и организаций;

дорожный налог;

транспортный налог;

налог с продаж; налог на игорный бизнес;

региональные лицензионные сборы.

Помимо перечисленных налогов субъекты Российской Федерации будут иметь право вводить региональный налог на недвижимость, заменяющий налог на имущество предприятий и организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог. В федеральном законодательстве будут предусмотрены нормы, обеспечивающие зачисление основной части поступлений от данного налога в местные бюджеты, а также право органов местного самоуправления определять (в пределах законодательно установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые ставки и льготы.

Органам местного самоуправления будет предоставлено право вводить на территории соответствующего муниципального образования следующие местные налоги:

земельный налог;
налог на имущество физических лиц;
налог на наследование и дарение;
налог на рекламу;
местные лицензионные сборы.

Распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации будет производиться по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве не менее чем на 3 года.

Для 1999 - 2001 годов будут установлены базовые нормативы отчислений в бюджеты субъектов Российской Федерации от:

налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации;

налога на прибыль предприятий;

подоходного налога с физических лиц;

акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, производимые на территории Российской Федерации;

акцизов на остальные товары, производимые на территории Российской Федерации (за исключением акцизов на нефть и газовый конденсат, природный газ, бензин и легковые автомобили);

других федеральных налогов, подлежащих распределению между бюджетами разных уровней.

Распределение поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами должно проводиться на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований не менее чем на 3 года.

В целях повышения самостоятельности территориальных бюджетов, сокращения их дотационности и стимулирования самозарабатываемости бюджетных средств сверх доли НДС, закрепленной на постоянной основе за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (местными бюджетами), может осуществляться бюджетное регулирование через нормативы отчислений от НДС в счет определенных по единой методике трансфертов с соответствующим сокращением общего объема ФФПР (фонда финансовой поддержки муниципальных образований).

Правительством Российской Федерации при необходимости будут внесены в Государственную Думу поправки к действующему законодательству, обеспечивающие уплату налогов по месту фактической деятельности предприятий и организаций, их филиалов и обособленных подразделений.

В целях расширения возможностей федерального бюджета по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов начиная с 1999 года налоги, уплачиваемые по месту регистрации юридических лиц - крупнейших налогоплательщиков (по специальному перечню), будут целиком зачисляться в федеральный бюджет. В этих же целях в налоговое и бюджетное законодательство будут внесены изменения, обеспечивающие повышение централизации рентных платежей для их последующего распределения по регионам.

3.3. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

Назначение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) - выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В перспективе финансовая помощь из ФФПР должна будет распределяться на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты и социальные нормативы по

вопросам местного значения.

Общий объем средств ФФПР будет определяться по утверждаемому федеральным законодательством на срок не менее 3 лет нормативу отчислений от налоговых поступлений в федеральный бюджет (за исключением ввозных пошлин) исходя из возможностей федерального бюджета.

Часть средств ФФПР может выделяться для дополнительной поддержки высокодотационных регионов на основе единой методики формирования и распределения соответствующих средств федерального бюджета.

Расчет трансфертов ФФПР на 1999 финансовый год будет проводиться на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов Российской Федерации, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Право на получение трансфертов будет предоставлено субъектам Российской Федерации, среднедушевые налоговые доходы которых не достигают установленного минимального уровня. Расчетные трансферты должны обеспечивать для всех дотационных регионов одинаковое значение скорректированных душевых налоговых доходов. Уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации, до которого будет проводиться выравнивание, будет устанавливаться исходя из возможностей федерального бюджета и планируемого объема ФФПР.

Расчет трансфертов ФФПР будет проводиться в следующей последовательности:

1-й этап - определение душевого дохода (собственных доходов и отчислений от регулирующих доходных источников) консолидированного бюджета каждого субъекта Российской Федерации по формуле:

$$Д_{\text{душ.}i} = Д_i / Ч_{ni}, \text{ где}$$

$Д_i$ - объем доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

$Ч_{ni}$ - численность населения данного субъекта Российской Федерации (по состоянию на 1 января 1998 г.).

При расчете трансфертов на 1999 год за базу доходов регионов будут приняты согласованные с субъектами Российской Федерации показатели, исчисленные исходя из отчетных данных за 1997 год, скорректированные по условиям 1999 года (изменение налогового и бюджетного законодательства).

В дальнейшем при расчетах финансовой помощи субъектам Российской Федерации будут учитываться оценки налогового потенциала территорий и уровня его использования. В целях формирования необходимой для этого информационно-методической базы Министерству экономики и Министерству финансов Российской Федерации будет поручено разработать методику составления финансовых балансов субъектов Российской Федерации; Министерству экономики Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации и Госналогслужбе Российской Федерации - методику оценки нормативной налогооблагаемой базы (валовых налоговых ресурсов) территорий; Госкомстату России - усовершенствовать методику и порядок расчета валового регионального продукта по субъектам Российской Федерации.

2-й этап - определение индекса бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов (далее - ИБР) рассчитывается для регионов или их групп по единой методике (формуле) на основе объективных параметров, позволяющих привести удельные бюджетные доходы субъектов Российской Федерации к сопоставимым условиям (прожиточный минимум, бюджетная обеспеченность, соотношение расчетных доходов и расходов и т. д.).

После утверждения Правительством Российской Федерации комплекса бюджетных нормативов для оценки расходных полномочий бюджетов субъектов Российской Федерации по основным отраслям бюджетного финансирования расчет индексов бюджетных расходов будет основываться на интегрированном учете бюджетных нормативов.

3-й этап - приведение с помощью индекса бюджетных расходов доходных показателей бюджетов субъектов Российской Федерации к сопоставимым условиям. Для каждого субъекта Российской Федерации рассчитывается приведенный душевой бюджетный доход:

$D_{пр.i} = D_{дущ.i} / ИБР_i$, где

$D_{дущ.i}$ - фактический душевой доход по данному региону в базовом году, скорректированный с учетом условий планируемого года;

$ИБР_i$ - индекс бюджетных расходов по группе регионов, в которую входит данный субъект Российской Федерации.

4-й этап - расчет трансфертов и долей регионов в ФФПР.

Право на получение трансферта имеют субъекты Российской Федерации, доля которых в ФФПР, определенная в результате расчетов, оказывается больше нуля. Трансферты распределяются таким образом, чтобы довести показатель приведенного бюджетного дохода на душу населения регионов, получающих трансферты, до максимально возможного при проектируемом объеме ФФПР уровня. Расчеты проводятся следующим образом. Сначала производится поиск региона с минимальным среди всех регионов приведенным душевым доходом и региона, следующего за ним по этому показателю. Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Данная сумма умножается на индекс бюджетных расходов, рассчитанный ранее для первого региона, и на численность населения этого региона. Полученная величина вычитается из проектируемого объема ФФПР. Таким образом, после первой итерации для региона с минимальным приведенным душевым доходом определяется часть трансферта, с учетом которой его приведенный душевой доход становится равным аналогичному показателю второго региона, участвующего в расчете.

В дальнейшем происходит выравнивание по тому же принципу. В каждой последующей итерации участвует количество регионов, на единицу большее, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР происходит до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм не станет равным нулю.

Далее определяются доли регионов в ФФПР, которые подлежат утверждению в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 1998 год". Доля региона рассчитывается как отношение суммы финансовой помощи, определенной в результате расчетов, к общему объему проектируемого ФФПР.

3.4. Инвестиционная поддержка развития регионов

Избирательная инвестиционная поддержка регионов будет осуществляться по двум направлениям: социальному (в рамках Фонда регионального развития, в основном на безвозвратной основе) и производственному (в рамках Бюджета развития Российской Федерации, в основном на возвратной основе).

Фонд регионального развития (далее - ФРР) представляет собой методологически объединенную совокупность соответствующих частей федеральных программ, региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и иных, ныне разрозненных капиталовложений. В рамках ФРР осуществляется консолидация расходов федерального бюджета (в том числе - по реализации федеральных целевых программ), которые направлены на создание на всей территории Российской Федерации социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством гарантий.

Обязательным условием для выделения средств ФРР по данному направлению является разработка органами власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта Российской Федерации.

Распределение средств ФРР должно осуществляться с учетом объективно обусловленных различий в бюджетных потребностях регионов по основным направлениям бюджетных расходов. При этом учитываются природно-географические и социально-экономические особенности субъектов Российской Федерации, влекущие за собой специфику расходов региональных бюджетов.

Для этого:

1. Определяется количество объектов социальной инфраструктуры, которые должны существовать на территории каждого субъекта Российской Федерации для реализации на его территории предусмотренных федеральным законодательством государственных услуг. В этих целях федеральными органами исполнительной власти совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе выработанных нормативов обеспеченности объектами социальной инфраструктуры рассчитывается их необходимое количество, согласовываются данные о фактическом наличии данных объектов, степени их изношенности и т.д.
2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, претендующие на получение средств ФРР, заключают с Министерством экономики Российской Федерации соглашение о плане инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта Российской Федерации.
3. Рассчитывается потребность в капиталовложениях в социальную инфраструктуру каждого субъекта Российской Федерации. При этом учитываются социально-экономические и природно-географические особенности регионов, которые влекут за собой изменения потребности в капиталовложениях.
4. В соответствии с возможностями бюджетной системы и ресурсами ФРР определяется, в какой мере может быть удовлетворена указанная бюджетная потребность, и устанавливается максимальная сумма капиталовложений из федерального бюджета в социальную инфраструктуру каждого из субъектов Российской Федерации.

Выделение средств из ФРР на развитие социальной инфраструктуры регионов осуществляется по заявкам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представляющих их в установленном Правительством Российской Федерации порядке, в пределах максимальной доли данного региона в ФРР.

Правительство Российской Федерации рассматривает представленные заявки и определяет долю финансирования, которое будет осуществляться по социальному направлению ФРР. При этом доля федерального бюджета не может превышать 50 процентов общего объема финансирования проекта (программы). Остальные средства привлекаются из бюджетов субъектов Российской Федерации и других источников.

Выделение средств из федерального бюджета осуществляется пропорционально расходам на реализацию проекта (программы) из бюджетов субъектов Российской Федерации и других источников финансирования. Выделение средств из ФРР до этого запрещается. В случае если заявки субъектов Российской Федерации не исчерпывают их предельных долей в ФРР, средства из федерального бюджета выделяются только в размере поступивших заявок или освоения средств.

В целях выравнивания диспропорций в уровне экономического развития территорий при распределении средств Бюджета развития Российской Федерации при прочих равных условиях приоритет будет отдаваться экономически эффективным проектам и программам, обеспечивающим повышение производственного и налогового потенциала дотационных регионов. Отбор проектов и программ для кредитования будет производиться на конкурсной основе Министерством экономики Российской Федерации. В качестве одного из важнейших критериев при выделении государственных инвестиций должно использоваться предоставление регионом документально оформленного обязательства на сокращение в будущем передаваемых трансфертов на текущее финансирование (с указанием конкретных сумм по годам).

4. Оздоровление региональных и муниципальных финансов

4.1. Стимулирование повышения доходов и сокращения расходов

Повышение заинтересованности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в наращивании собственных доходов, рационализации бюджетных расходов, сокращении зависимости от финансовой помощи, обеспечении сбалансированности бюджетов, росте эффективности управления финансами будет обеспечиваться путем:

формирования унифицированных механизмов межбюджетных отношений, не допускающих субъективизма и индивидуальных согласований;

четкого законодательного закрепления бюджетных полномочий и ответственности властей разных уровней;

отказа от принятия решений, возлагающих на нижестоящие бюджеты дополнительные обязательства без предоставления источников их финансирования;

расширения налоговых полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рамках единого налогового пространства;

применения стабильных базовых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

обеспечения поступления налоговых платежей дочерних компаний, филиалов и подразделений предприятий и организаций в соответствующие территориальные бюджеты;

создания объективной, стабильной и транспарентной системы финансовой поддержки территориальных бюджетов на основе сопоставления их объективных (нормативных) бюджетных потребностей и налогового потенциала;

внедрения принципа обусловленности предоставления финансовой помощи;

разделения текущей и инвестиционной финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

усиления контроля за полнотой и целевым характером использования финансовой помощи с учетом обоснованности бюджетных расходов дотационных регионов;

создания в составе федерального бюджета Фонда развития региональных финансов;

формирования правовых гарантий для безусловного выполнения финансовых обязательств участниками межбюджетных отношений;

обеспечения единства экономического пространства, гарантий для свободного перемещения товаров, капиталов, населения между регионами.

4.2. Обусловленность предоставления финансовой помощи

Условия предоставления и использования финансовой помощи из федерального бюджета будут устанавливаться федеральным законодательством, а также соглашениями между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве условия получения финансовой помощи из федерального бюджета может быть определено проведение ревизии бюджета субъекта Российской Федерации. При получении субъектом Российской Федерации финансовой помощи в объеме, превышающем 50 процентов расходов его консолидированного бюджета, ревизия должна проводиться в обязательном порядке. Начиная с 1999 года финансовая помощь, предоставляемая субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, будет использоваться под контролем территориальных органов федерального казначейства и федеральных контрольных органов.

Субъект Российской Федерации, получающий финансовую помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, не имеет права:

ставить государственных служащих, финансируемых за счет бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, в лучшие условия оплаты труда по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений;

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента

расходов соответствующего бюджета;
предоставлять государственные гарантии в размере более 5 процентов бюджетных расходов.
Обязательными условиями для выделения средств из ФФПР являются:
перевод с 2000 года исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на казначейское исполнение через территориальные органы федерального казначейства;
при наличии в субъекте Российской Федерации задолженности по выплате зарплаты в бюджетной сфере - использование трансфертов под контролем территориальных органов федерального казначейства и федеральных контрольных органов только для погашения этой задолженности, а также погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
наличие у субъекта Российской Федерации программы увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемых трансфертов.
Вопросы предоставления субъектам Российской Федерации дополнительной финансовой помощи, получения и пролонгации бюджетных ссуд будут рассматриваться при соблюдении субъектами Российской Федерации условий соглашений об оздоровлении государственных финансов и оказании финансовой помощи из федерального бюджета.

4.3. Фонд развития региональных финансов

Фонд развития региональных финансов (далее - ФРРФ) создается для активизации процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ.

Источниками образования ФРРФ будут кредиты международных финансовых организаций, а также другие средства, определяемые Правительством Российской Федерации.

Средства ФРРФ будут выделяться субъектам Российской Федерации, а в отдельных случаях и крупным городам на возвратной основе. Право на получение этих средств будут иметь регионы и крупные города, успешно осуществляющие меры по финансовому оздоровлению (отказ от неденежных форм исполнения бюджетов, переход на казначейскую систему, внедрение систем управления государственным и муниципальным долгом, реструктуризация задолженности предприятий и бюджетных обязательств, использование конкурсного распределения государственного и муниципального заказа, ликвидация внебюджетных фондов, не предусмотренных федеральным законодательством и т. д.) и активно проводящие экономические реформы (сокращение дотирования жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики, снижение перекрестного субсидирования тарифов, установление стабильной и транспарентной системы взаимоотношений между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований и т. д.).

В первую очередь, в число участников предполагается включить бездотационные и низкодотационные регионы, регионы, создающие благоприятные предпосылки и условия для экономического развития, имея в виду скорейшее достижение ими финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности.

Наряду с кредитованием регионов из средств ФРРФ, предполагается с целью усиления стимулирующего воздействия использовать другие финансовые источники и рычаги: инфраструктурные кредиты Международного банка реконструкции и развития, распределяемые между регионами, кредиты Европейского банка реконструкции и развития на проектное финансирование под гарантии регионов, доступ на внутренний и внешний рынок ценных бумаг. Кроме кредитной составляющей, ФРРФ будет иметь компонент технической помощи для работы по следующим направлениям:

методическая помощь органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по управлению финансами (среднесрочный финансовый план, программы

заимствований, бюджетные процедуры, финансовая отчетность и др.), проведению реформ муниципальных служб, планированию и осуществлению инвестиций в отрасли инфраструктуры и т.п.;

совершенствование налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

обучение и подготовка кадров региональных и местных финансовых органов;

проведение мониторинга процессов экономических реформ и финансового оздоровления в регионах.

5. Ответственность участников межбюджетных отношений

В федеральном законодательстве будут установлены меры взаимной ответственности участников межбюджетных отношений за соблюдение своих финансовых обязательств. Соглашениями между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления могут вводиться дополнительные механизмы выполнения взаимных обязательств. Необходимо законодательно закрепить права и ответственность органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления в области межбюджетных отношений, оговорив при этом порядок компенсации потерь, вызванных решениями вышестоящих органов государственной власти, и меры ответственности Правительства Российской Федерации за выполнение обязательств в сфере межбюджетных отношений, а также порядок контроля за этими обязательствами со стороны субъектов Российской Федерации.

В целях устранения резкого превышения расходов над доходами вследствие принятия без определения источников финансирования федеральных законов, влекущих снижение доходов или увеличение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, Правительством Российской Федерации будут внесены в Государственную Думу проекты соответствующих федеральных законов о приостановлении действия федеральных законов, не имеющих финансового обеспечения для их реализации.

Для более полного учета финансовых ресурсов и взаимных финансовых обязательств будет предусматриваться ежегодное составление территориального разреза федерального бюджета.

В целях создания механизма, обеспечивающего выполнение субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями своих финансовых обязательств, Правительство Российской Федерации в 1998 году внесет в Государственную Думу проект федерального закона о субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, находящихся в состоянии финансового кризиса.

Для обеспечения защиты интересов федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов предусматривается, что Правительство Российской Федерации будет вправе в случаях нарушения отдельными субъектами Российской Федерации установленного законодательством Российской Федерации порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет, а также порядка осуществления закупки товаров, оплаты работ и услуг для государственных нужд применять к указанным субъектам Российской Федерации следующие санкции:

приостанавливать финансирование из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертам, субвенциям, дотациям, бюджетным ссудам и кредитам;

прекращать выдачу лицензий на экспорт;

приостанавливать выделение средств из фонда льготного кредитования сезонных затрат в сельском хозяйстве и лизингового фонда обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретения племенного скота;

приостанавливать централизованные поставки продукции из государственных ресурсов. В целях ускорения расчетов по трансфертам с субъектами Российской Федерации и сокращения встречных финансовых потоков Министерство финансов Российской Федерации на основании утвержденных долей (в процентах) субъектов Российской Федерации в ФФПР до 1 числа каждого месяца финансирования будет оформлять и направлять в территориальные органы федерального казначейства реестры по финансированию расходов из ФФПР на текущий месяц за счет доходов, поступающих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. При несвоевременном или неполном перечислении трансфертов, соответствующих утвержденным лимитам финансирования, Министерство финансов Российской Федерации и федеральное казначейство должны будут нести ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.
