



МУРМАНСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

22 сентября 2020 г.

№ 2869

г. Мурманск

**О внесении в порядке законодательной инициативы
в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации
проекта федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс
Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования
предоставления межбюджетных трансфертов"**

Мурманская областная Дума **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

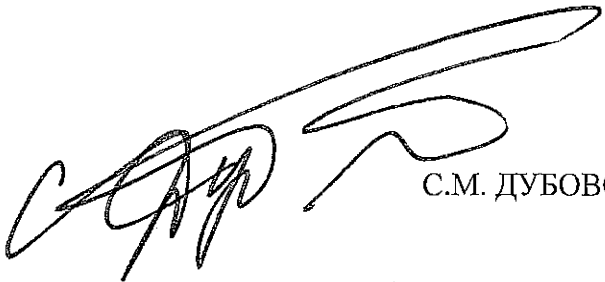
1. В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации внести в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов".

2. Обратиться к членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Т.А. Кусайко, К.К. Долгову, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.Б. Веллеру, А.В. Лященко, законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой поддержать данную законодательную инициативу.

3. Назначить представителем Мурманской областной Думы при рассмотрении указанного проекта федерального закона в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации депутата Пищулина Бориса Валентиновича.

4. Направить настоящее постановление в газету "Мурманский вестник" для опубликования.

Председатель
Мурманской областной Думы



С.М. ДУБОВОЙ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов

Статья 1

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823; 2000, № 32, ст. 3339; 2003, № 28, ст. 2892; 2004, № 34, ст. 3535; 2007, № 18, ст. 2117; 2008, № 30, ст. 3597; 2009, № 1, ст. 18; 2010, № 19, ст. 2291; № 31, ст. 4185; № 49, ст. 6409; 2012, № 50, ст. 6967; 2013, № 19, ст. 2331; № 31, ст. 4191; 2014, № 40, ст. 5314; № 43, ст. 5795; № 48, ст. 6664, 6656; 2016, № 27, ст. 4278; № 49, ст. 6852; 2017, № 30, ст. 4452, ст. 4458; 2018, № 1, ст. 18; № 49, ст. 7529; 2019, № 31, ст. 4466; № 52, ст. 7797) следующие изменения:

1) в абзаце четвертом статьи 14 слова ", осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета" заменить словами ", осуществляемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации";

2) абзац четвертый пункта 4 статьи 41 изложить в следующей редакции:

"субвенции из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации";

3) в статье 85:

а) абзац второй пункта 1 дополнить словами ", в том числе о передаче полномочий субъекта Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти в случаях, установленных федеральными законами";

б) пункт 3 изложить в следующей редакции:

"3. Законы субъекта Российской Федерации, предусматривающие предоставление федеральному бюджету, местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, должны содержать порядок расчета нормативов для определения общего объема субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств соответственно Российской Федерации, муниципальных образований.";

4) пункт 1 статьи 86 дополнить абзацем следующего содержания:

"заключения между уполномоченными органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации договоров (соглашений) о передаче полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами.";

5) статью 138² изложить в следующей редакции:

"Статья 138². Субвенции федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации

1. Под субвенциями федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий субъекта Российской Федерации, переданных для осуществления федеральным органам исполнительной власти, в случаях, установленных федеральными законами.

2. Субвенции федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, указанных в пункте 1 настоящей статьи, зачисляются в федеральный бюджет и являются источником финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

3. Цели и условия предоставления субвенций федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливаются соглашениями между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

4. Законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие предоставление федеральному бюджету субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, должны содержать порядок определения общего объема субвенций для осуществления переданных полномочий.";

б) в части первой статьи 142:

а) дополнить новым абзацем четвертым следующего содержания:

"субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;"

б) абзацы четвертый – восьмой считать соответственно абзацами пятым – девятым;

7) дополнить статьей 142¹⁻¹ следующего содержания:

"Статья 142¹⁻¹. Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из местных бюджетов

1. Под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из местных бюджетов понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации из местных бюджетов в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами.

2. Субвенции бюджету субъекта Российской Федерации из местного бюджета, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, указанных в пункте 1 настоящей статьи, зачисляются в бюджет субъекта Российской Федерации и являются источником финансового обеспечения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

3. Цели и условия предоставления субвенций бюджету субъекта Российской Федерации из местного бюджета устанавливаются соглашениями между органом государственной власти субъекта Российской Федерации и уполномоченным органом местного самоуправления.

4. Муниципальные правовые акты, предусматривающие предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субвенций из местного бюджета, должны содержать порядок определения общего объема субвенций для осуществления переданных полномочий."

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона "О внесении изменений
в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования
правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов"

В последние годы широкое распространение получила практика заключения соглашений о разграничении полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях наиболее эффективной деятельности исполнительной власти с учетом конкретных условий функционирования ее органов.

При этом в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" соглашение является единственной формой передачи части полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для осуществления федеральными органами исполнительной власти.

Вместе с тем правоприменительная практика выявила ряд проблем правового характера, которые не позволяют оперативно заключать соглашения о передаче полномочий субъекта Российской Федерации для реализации федеральными исполнительными органами государственной власти.

Порядок заключения подобных соглашений определен комплексом документов. Например, в отношении соглашений, заключаемых с Министерством внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), применяются такие нормативные правовые акты, как постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008 № 924 "О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий", приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 10.08.2016 № 182 "Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации", а также Типовое соглашение между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, направленное высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации письмом Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 09.12.2014 № 12/6867, разъяснения (рекомендательного характера) Министерства финансов Российской Федерации (в частности, письмо от 24.03.2015 № 10-05-05/16110).

Основная проблема, возникающая при согласовании проектов вышеуказанных соглашений, заключается в установлении в соглашениях порядка и условий финансовой и материальной обеспеченности полномочий, передаваемых федеральному органу исполнительной власти, поскольку данный механизм финансовой и материальной обеспеченности вызвал возражения со стороны Министерства финансов Российской Федерации. В письме Министерства финансов Российской Федерации от 24.03.2015 № 10-05-05/16110 указано, что пункт 2.1.4 и раздел 3 типового

соглашения, направленного высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (письмо Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 09.12.2014 № 12/6867), должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ "О полиции", согласно которому финансовое обеспечение деятельности полиции является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета, а материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год. В этой связи из соглашений, по мнению Министерства финансов Российской Федерации, должны быть исключены позиции, связанные с передачей субъектами Российской Федерации материально-технических средств МВД России, а финансовые средства должны передаваться субъектами Российской Федерации в форме субвенций.

Министерством финансов Российской Федерации были предприняты шаги по выработке механизма перечисления соответствующих бюджетных ассигнований. В частности, в указанном письме был предложен алгоритм перечисления субвенций в пределах бюджетных ассигнований субъекта Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении переданных полномочий субъекта Российской Федерации. Однако разъяснения Министерства финансов Российской Федерации не являются нормативными правовыми актами. Представляется, что соответствующие механизмы должны быть прямо установлены бюджетным законодательством.

Статьей 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс) установлено, что межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

- дотаций местным бюджетам;
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- субвенций федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из бюджета субъекта Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

При этом абзацем десятым части первой статьи 8 Бюджетного кодекса к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации.

Согласно статьям 28 и 29 Бюджетного кодекса бюджетная система основана на принципе единства, что означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, а также единый порядок установления и исполнения расходных обязательств.

Бюджетным кодексом в полной мере урегулированы вопросы выделения межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Федерации, но не регламентированы вопросы предоставления межбюджетных трансфертов федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации, в частности не урегулированы вопросы предоставления субвенций.

Так, статья 138.2 Бюджетного кодекса отсылает решение вопроса об установлении условий предоставления субвенций федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации к соответствующим соглашениям. Такая формулировка приводит на практике к ее противоречивому толкованию со стороны федеральных исполнительных органов государственной власти, как это произошло в ситуации с МВД России и Министерством финансов Российской Федерации.

Правоприменительная практика реализации данных соглашений выявила также и другие проблемы, обусловленные отсутствием в бюджетном законодательстве норм, регламентирующих порядок и формы контроля за расходованием федеральными органами исполнительной власти субвенции, предоставляемой из бюджетов субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации. Так, при подготовке проектов указанных соглашений МВД России препятствует включению в их текст положений, регулирующих вопросы контроля со стороны субъектов Российской Федерации за целевым расходованием средств субвенции, который осуществляется в том числе посредством обеспечения ведения раздельного учета территориальными органами МВД России использования материально-технических средств, приобретаемых за счет средств субвенции, при реализации переданных полномочий с предоставлением соответствующей развернутой отчетности.

Между тем бюджетным законодательством предусмотрено предоставление отчетности получателями средств межбюджетных трансфертов при выделении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, при выделении межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам.

В целях устранения указанных правовых пробелов, а также в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере предоставления межбюджетных трансфертов проектом федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов" (далее – законопроект) предлагается:

1) внести в статью 85 Бюджетного кодекса изменения, предусматривающие, что: расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают также в результате заключения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации соглашений о передаче полномочий субъекта Российской Федерации для осуществления федеральным органам исполнительной власти в случаях, установленных федеральными законами;

предоставление федеральному бюджету субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, которые должны содержать порядок расчета нормативов для определения общего объема субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств Российской Федерации;

2) внести изменения в статью 138.2 Бюджетного кодекса, предусматривающие, что:

субвенции федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, зачисляются в федеральный бюджет и являются источником финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации;

цели и условия предоставления субвенций федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливаются соглашениями между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;

законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие предоставление федеральному бюджету субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, должны содержать порядок определения общего объема субвенций для осуществления переданных полномочий.

Аналогичные изменения предлагается внести в части предоставления субвенций из местных бюджетов бюджетам субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами. Одним из таких случаев в настоящее время является предусмотренное частью 12 статьи 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" право представительных органов муниципальных образований заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Положения законопроекта соответствуют положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту федерального закона "О внесении изменений
в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования
правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов"

Принятие и реализация проекта федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов" не потребуют расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

**Перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР,
федеральных конституционных законов, федеральных законов
и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации,
подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению,
изменению или принятию в связи с принятием федерального закона
"О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации
в целях совершенствования правового регулирования предоставления
межбюджетных трансфертов"**

Принятие федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов" потребует внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008 № 924 "О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий" и приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 10.08.2016 № 182 "Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации".