

УДК 336.14, 336.15

**Ключевые слова:**

расходные полномочия, разграничение полномочий, расходные обязательства, доходы бюджетов, межбюджетные отношения, вертикальная сбалансированность бюджетной системы, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации

**Н. В. Голованова,**

ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института (e-mail: golovanova@nifi.ru)

**Е. А. Домбровский,** к. э. н.,

советник государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса (e-mail: e-dombrovsky@yandex.ru)

# Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 годах

**В 2005 г. в Российской Федерации начала действовать система разграничения полномочий, разработанная на основе Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации<sup>1</sup>. Однако на этом изменения не закончились: за последние десять лет в нормативные документы неоднократно вносились поправки, изменяющие объем расходных обязательств и влияющие на сбалансированность региональных и местных бюджетов.**

Основными нормативными актами, определяющими систему разграничения полномочий в России, являются Конституция РФ (ст. 71–73), Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — 184-ФЗ), устанавливающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ), содержащий перечень вопросов местного значения муниципальных образований.

Действовавшее до 2005 г. законодательство не позволяло однозначно установить, какой уровень власти за что отвечает<sup>2</sup>. Формализации системы разграничения полномочий способствовал Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»

<sup>2</sup> См. Курляндская Г. В., Николаенко Е. И., Голованова Н. В. Разграничение расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. М.: Academia, 2002.

организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 122-ФЗ), которым были внесены изменения в 152 федеральных закона, а также признаны полностью или частично утратившими силу нормы более 100 федеральных законов. Внесение поправок в нормативные акты предварялось расчетами по оценке сбалансированности бюджетной системы в условиях действия нового законодательства, а изменение разграничения расходных полномочий было компенсировано закреплением доходных источников и передачей межбюджетных трансфертов<sup>3</sup>.

Однако с введением в действие 122-ФЗ реформа разграничения полномочий не закончилась. Впоследствии практически каждый год принимались нормативные акты, дополняющие перечни полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и расширяющие список вопросов местного значения. С 2005 по 2015 г. в ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — 184-ФЗ) было внесено 56 новых пунктов, 5 пунктов были исключены (в том числе два из числа включенных после 2005 г.), 28 — изложены в новой редакции.

Не всегда такие изменения приводили к увеличению объема расходных обязательств. Часто (особенно в 2005–2007 гг.) в ст. 26.3 184-ФЗ вносились пункты, которые уже присутствовали в отраслевом законодательстве, но не были внесены в 184-ФЗ<sup>4</sup>. Например, полномочие по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями (п. 14.2 ст. 26.3) было включено в 184-ФЗ с 2013 г., в то время как в Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» соответствующая норма была внесена Федеральным законом № 122-ФЗ с 2005 г.

Кроме того, в ст. 26.3 часто вносились поправки, приводящие к изменению действующей редакции закона, но не влияющие на объем расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

Проведя анализ изменений, внесенных в перечень полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в 2005–2015 гг., можно выделить следующие группы полномочий, изменение (добавление) которых затронуло расходные обязательства регионов:

— полномочия, отнесенные с 2005 г. к предметам ведения субъектов Российской Федерации, которые ранее софинансировались за счет субсидий из федерального бюджета<sup>5</sup> (субсидии были учтены при оценке сбалансированности бюджетной системы в 2005 г., следовательно, их отмена привела к неучтенному ранее росту расходных обязательств субъектов Российской Федерации);

<sup>3</sup> См., напр., финансово-экономическое обоснование к проекту Федерального закона № 364850-3 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»; Тхамдакова И. Х. Разграничение расходных полномочий и доходных источников как основа формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // *Финансы и кредит*. 2006. № 25 (229). С. 41–44.

<sup>4</sup> Вообще необходимо отметить практику внесения федеральными законодателями в «отраслевые» нормативные акты поправок, приводящих к росту расходных обязательств региональных и местных органов власти, без внесения соответствующих норм в базовые законы, характеризующие систему разграничения полномочий, т. е. в 184-ФЗ и 131-ФЗ, при том что, например, в абз. 2 п. 4 ст. 26.3 184-ФЗ сказано, что «перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в пункт 2 настоящей статьи...».

<sup>5</sup> К таким полномочиям относится социальная поддержка семей, имеющих детей, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов, и жертв политических репрессий.

- полномочия, включенные в 184-ФЗ после 2005 г., но ранее уже отнесенные к предметам ведения субъектов Российской Федерации другими нормативными актами;
- полномочия, переданные субъектам Российской Федерации с федерального уровня<sup>6</sup>;
- новые полномочия, расходные обязательства по исполнению которых не были ранее закреплены в федеральном законодательстве ни за одним из уровней власти<sup>7</sup>;
- новые полномочия, увеличивающие нагрузку на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но не приводящие к резкому росту расходных обязательств<sup>8</sup>.

Рост объема расходных обязательств был также вызван передачей с федерального уровня учреждений начального и среднего профессионального образования<sup>9</sup> и полномочий по содержанию имущества аэропортов и речных портов.

Для бюджетов субъектов РФ увеличение расходных обязательств было вызвано реформой финансирования здравоохранения и связанной с ней передачей полномочий по предоставлению услуг здравоохранения с местного уровня на региональный, а также с отнесением к полномочиям субъектов Российской Федерации финансирования услуг дошкольного образования. Еще раньше (с 2007 г.) с местного на региональный уровень были переданы полномочия по опеке и попечительству. Однако поскольку перераспределение полномочий происходило между региональными и местными бюджетами, объем полномочий консолидированного бюджета субъектов РФ остался неизменным.

Крупное сокращение расходных обязательств в результате перераспределения полномочий произошло только один раз: в 2012 г. были централизованы расходы на общественную безопасность (финансирование полиции)<sup>10</sup>.

## ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЯ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ

На основании данных, представленных субъектами Российской Федерации<sup>11</sup>, и данных Федерального казначейства (отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов

<sup>6</sup> Например, полномочия по осуществлению мероприятий в области охраны труда.

<sup>7</sup> В частности, полномочия по организации обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний.

<sup>8</sup> К этой группе можно отнести полномочия, содержащие формулировку «создание условий для ...». Оценить влияние таких полномочий на объем расходных обязательств представляется затруднительным.

<sup>9</sup> Распоряжения Правительства Российской Федерации: от 22 декабря 2009 г. № 2030-р «О передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования»; от 29 декабря 2011 г. № 2413-р «О передаче в ведение субъектов Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования»; от 26 декабря 2011 г. № 2359-р «О передаче субъектам Российской Федерации федеральных бюджетных образовательных учреждений среднего профессионального образования».

<sup>10</sup> При том что в соответствии с Программой развития бюджетного федерализма до 2005 г. (см. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584) общественная безопасность должна была стать вопросом местного значения, т. к. это единственный вопрос местного значения, в явном виде упомянутый в Конституции РФ (ст. 132: «Органы местного самоуправления самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»).

<sup>11</sup> Оценка объема переданных полномочий проводилась на основе данных по финансированию переданных полномочий, предоставленных субъектами Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что ряд субъектов Российской Федерации представил данные не по всем полномочиям, что, возможно, связано с тем, что данные расходы сложно выделить из отчетов на основе бюджетной классификации. С другой стороны, некоторые регионы завысили расходы на выполнение полномочий по сравнению с регионами с сопоставимыми объемами бюджета. По результатам выборочной проверки в ходе сбора и анализа данных некоторыми субъектами Российской Федерации была направлена уточненная информация по финансированию отдельных полномочий. Однако провести сверку всей предоставленной информации не представлялось возможным. Также следует учитывать, что оценка проводилась в 2015 г., когда еще не был известен фактический объем финансирования полномочий за 2015 г.

РФ) была проведена оценка стоимости расходных обязательств в разрезе отдельных групп полномочий, закрепленных за субъектами в 2005–2015 гг., и источников доходов, переданных для компенсации этих обязательств. При этом не учитывалась стоимость полномочий, внесенных в 184-ФЗ после 2005 г., но ранее (до 2005 г.) уже отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации другими нормативными актами.

В качестве источников компенсации рассматривались субсидии, переданные из федерального бюджета, а также доходные источники, поступающие в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации (государственные пошлины, сборы и штрафы), которые были закреплены за региональными бюджетами для финансирования отдельных расходных обязательств.

Кроме того, была учтена централизация финансирования расходов на обеспечение общественной безопасности с 2012 г. и передача на федеральный уровень доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию и государственной пошлины за государственную регистрацию транспортных средств.

Также в расчете учтено увеличение региональной части ставки по налогу на прибыль на 0,5 %<sup>12</sup>.

Таблица 1

**Оценка сбалансированности расходных обязательств по переданным полномочиям в условиях 2015 г.**

№		млн руб.	% ВВП
1	Расходы на переданные полномочия (без учета внесения в 184-ФЗ действующих полномочий)	539 433	0,67
	в т. ч.		
	передано полномочий с федерального уровня	94 678	0,12
	новые расходные обязательства	149 342	0,19
	собственные полномочия, финансировавшиеся с 2005 г. за счет субсидии	236 068	0,29
	передача учреждений с федерального уровня	59 345	0,07
2	Доходы для компенсации переданных полномочий	92 898	0,12
	в т. ч.		
	субсидии на финансирование переданных полномочий	22 630	0,03
	доходы, переданные в связи с перераспределением полномочий (госпошлины, сборы, штрафы)	70 267	0,09
3	Расходы на ОВД (оценка)	296 144	0,37
4	Централизация доходов (доходы от акцизов и госпошлина на транспортные средства)	101 475	0,13
5	Дополнительная передача доходов по налогу на прибыль организаций (0,5 %)	58 311	0,07
6	Баланс по переданным полномочиям (6 = 2 – 1 + 3 – 4 + 5)	-193 555	-0,24

*Источник: оценка авторов на основании данных субъектов РФ, Министерства финансов РФ, Федерального казначейства (отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ за 12 месяцев 2015 г., без учета Крымского федерального округа) и Росстата (оценка ВВП за 2015 г., скорректированная на оценку по Крымскому федеральному округу).*

Если рассмотреть баланс доходов и расходов по указанным выше группам полномочий (см. табл. 1), то становится очевидно, что объем переданных из федерального бюджета доходов не компенсирует консолидированные расходы регионов на финансирование полномочий, закрепленных за субъектами Российской Федерации после 2005 г., т. к., хотя передача полномочий сопровождалась предоставлением субсидий из федерального бюджета

<sup>12</sup> Хотя это перераспределение не было напрямую связано с разграничением расходных обязательств, а было направлено на поддержание доходов регионов в кризис (2009 г.).

и закреплением источников доходов (государственных пошлин, сборов и штрафов), некоторые субсидии со временем были отменены, а пошлины и сборы не полностью покрывали расходные обязательства.

Например, расходы на организацию деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в среднем на 10 % финансируются за счет субсидий и на 25 % — за счет переданных доходов от государственных пошлин.

Также за счет субсидий из федерального бюджета и доходов от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов на 89 % покрывается полномочие по осуществлению государственного мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации.

Согласно информации о финансировании регионами отдельных полномочий, только штрафы полностью покрывают расходы по обеспечению безопасности дорожного движения (в том числе рассылку извещений о штрафах)<sup>13</sup>.

В целом же по всем переданным с федерального уровня и новым полномочиям, а также полномочиям, финансировавшимся ранее за счет субсидий из федерального бюджета, дефицит средств составляет 0,24 % ВВП.

### **ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ НА СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Переданные целевые доходы не компенсируют рост расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, возникший в результате передачи дополнительных полномочий. Но увеличение объема расходных обязательств было компенсировано общим ростом доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, наблюдавшимся с 2005 г.

Для проверки соответствующего предположения сделаем следующий расчет. Проиндексируем фактические расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 г. (без учета расходов на исполнение делегированных полномочий<sup>14</sup>) на инфляцию (используя показатель ИПЦ), приведя их таким образом к условиям 2015 г. в предположении, что расходные обязательства остались неизменными с 2005 г. (строка 3 табл. 2). Сделаем корректировку расходов для тех субъектов Российской Федерации, у которых расчетные расходы, полученные путем индексации, превышают фактические

<sup>13</sup> Возможно, при заполнении таблиц многие субъекты Российской Федерации неверно истолковали полномочие по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них. По нашему мнению, к этому полномочию относятся обязательства по рассылке штрафов нарушителям дорожного движения, для компенсации которых с 2012 г. субъектам РФ были переданы штрафы и иные суммы принудительного изъятия за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, поэтому размер расходных обязательств не может быть нулевым. Однако некоторые субъекты РФ указали нулевой объем обязательств по этому полномочию, что занизило итоговую сумму по всем субъектам.

<sup>14</sup> При этом мы предполагаем, что субъекты Российской Федерации тратят на исполнение делегированных полномочий ровно столько, сколько они получили из федерального бюджета в виде субвенций. Это, конечно, не совсем верное предположение, т. к. фактические расходы на исполнение делегированных полномочий зачастую превышают объем средств, переданных из федерального бюджета (см., напр., Климанов В. В., Алтынцев А. В., Михайлова А. А., Яговкина В. А. Анализ исполнения в регионах переданных обязательств Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2. С. 62–72). Однако несоответствие объема переданных средств потребности в расходах на исполнение делегированных полномочий выходит за рамки данного исследования.



расходы<sup>15</sup> (за исключением расходов за счет субвенций) на 2015 г. (результаты расчетов представлены в строке 4). Таким образом получим оценку расходных обязательств субъектов Российской Федерации, действовавших на момент 2005 г., в текущих ценах и текущих условиях.

Далее необходимо добавить объем расходных обязательств, дополнительно переданных в 2005–2015 гг. (строка 5), и вычесть оценку объема расходов на общественную безопасность (строка 6). Сравнив полученный объем расходных обязательств (строка 7) с фактическим объемом доходов (за исключением субвенций из федерального бюджета) (строка 1), получим оценку сбалансированности субфедеральных бюджетов с учетом дополнительно переданных полномочий (строка 8).

Таблица 2

**Оценка изменения сбалансированности  
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации  
в результате перераспределения полномочий, млн руб.**

№		2005	2015
1	Доходы без субвенций (факт)	2 948 275	8 855 228
	% ВВП	13,64	11,05 (12,06)
2	Расходы без субвенций (факт)	2 859 927	9 025 121
	% ВВП	13,23	11,26 (12,29)
3	Проиндексированные расходы (без субвенций)	2 859 927	7 088 249
	% ВВП	13,23	8,84 (9,65)
4	Скорректированная сумма проиндексированных расходов 2005 г. (без субвенций)	2 859 927	6 780 560
	% ВВП	13,23	8,46 (9,24)
5	Расходы на переданные полномочия		539 433
6	Расходы на ОВД (оценка)		296 144
7	Расходы (без субвенций) с учетом перераспределения полномочий (7 = 4 + 5 - 6)	2 859 927	7 023 848
8	Баланс по проиндексированным расходам с учетом переданных полномочий и фактическим доходам (8 = 1 - 7)	88 348	1 831 380
9	Расходы субъектов РФ на майские указы (зарплата, детские сады и аварийное жилье)		688 015
10	Проиндексированные расходы с учетом переданных полномочий + указы (10 = 7 + 9)	2 859 927	7 711 864
11	Баланс по проиндексированным расходам (с учетом переданных полномочий и расходов на указы) и фактическим доходам (11 = 1 - 10)	88 348	1 143 365

Росстат в 2015 г. изменил методологию оценки показателя ВВП (см. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/)). Для сопоставления данных за 2005 г. с данными за 2015 г. в скобках приведены оценки расходов и доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в % к ВВП за 2015 г., скорректированному на основе сравнения оценок ВВП за 2014 г., рассчитанных по новой и старой методологии. Кроме того, оценка ВВП за 2015 г. не учитывает данные по Крымскому федеральному округу (корректировка на основе данных о ВРП).

Источник: оценка авторов на основании данных субъектов Российской Федерации, Министерства финансов РФ, Федерального казначейства и Росстата.

Конечно, такой подход является слишком упрощенным, поскольку помимо изменения объема расходов в результате перераспределения полномочий к необходимости увеличения расходных обязательств регионов привели, в частности, такие объективные факторы, как:

<sup>15</sup> Т. е. для тех регионов, у которых в 2015 г. объем расходных обязательств 2005 г. (с учетом перераспределения полномочий), проиндексированный на уровень инфляции, превысил объем фактических расходов за 12 месяцев 2015 г., использовались данные о фактических расходах. В эту группу попали субъекты Российской Федерации, имевшие высокую бюджетную обеспеченность в 2005 г., в первую очередь ресурсодобывающие регионы (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Тюменская область, Республика Татарстан и др.).

- изменение внешних финансовых условий (кризис) потребовало увеличения расходов на социальную поддержку и социальную защиту населения;
- рост тарифов ОМС привел к росту начислений на заработную плату, в т. ч. и в бюджетной сфере, и, следовательно, к росту текущих расходных обязательств;
- введение в Бюджетный кодекс требований по созданию дорожных фондов привело к связыванию доходов субъектов Российской Федерации и завышению расходов на финансирование дорожного хозяйства в ряде регионов с низким объемом бюджета в расчете на душу населения;
- выполнение майских указов Президента Российской Федерации<sup>16</sup> подтолкнуло регионы к наращиванию расходов на оплату труда в социальной сфере, а также к увеличению финансирования ряда других статей в 2012–2015 гг.

Из всех перечисленных выше позиций, на наш взгляд, наибольшее влияние на объем расходных обязательств оказали майские указы. Несмотря на предоставление дополнительной финансовой помощи, дотации и субсидии из федерального бюджета не компенсировали рост расходов региональных и местных бюджетов, вызванный реализацией указов, что повлияло на сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом в результате повышения заработной платы работникам бюджетной сферы произошло смещение структуры расходов бюджетов: рост доли текущих расходов за счет сокращения доли капитальных<sup>17</sup>.

К сожалению, данные для оценки роста расходных обязательств в результате исполнения майских указов доступны не по всем позициям. Поэтому баланс был рассчитан с учетом наиболее затратных статей (строка 9 в табл. 2), включающих:

- повышение оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, от 1 июня 2012 г. № 761, от 28 декабря 2012 г. № 1688;
- строительство и реконструкция дошкольных образовательных учреждений (детских садов);
- переселение граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 01.01.2012, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 600 от 7 мая 2012 г.

Из табл. 2 можно сделать вывод, что рост доходов превышает рост расходных обязательств, вызванный перераспределением полномочий и выполнением указов. Номинальный рост доходов был обеспечен в т. ч. ростом трансфертов из федерального бюджета. Дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов РФ в номинальном выражении в сумме выросли в 3,3 раза в 2015 г. по сравнению с 2005 г., в то время как цены, согласно официальной статистике, выросли в 2,5 раза. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов за тот же период выросли в три раза.

<sup>16</sup> Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.: № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»; Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

<sup>17</sup> См. Домбровский Е. А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // *Финансы и кредит*. 2015. № 37 (661). С. 52–64.

Однако если мы посмотрим на ситуацию в разрезе регионов, картина будет несколько иной. При проведении аналогичных расчетов в разрезе субъектов Российской Федерации баланс по проиндексированным расходным обязательствам (с учетом перераспределения полномочий и выполнения указов) и фактическим доходам будет отрицательным для 24 регионов, а если учесть влияние прочих перечисленных выше факторов, влияющих на размер расходных обязательств, то число регионов, у которых объем доходов не достаточен для финансирования расходных обязательств, будет еще выше.

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВЕРТИКАЛЬНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

Существуют следующие способы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации:

1. увеличение объема нецелевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
2. передача с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации дополнительных доходов;
3. централизация на федеральном уровне части расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

Общий объем нецелевых межбюджетных трансфертов, в первую очередь дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, ежегодно индексируется с учетом возможностей федерального бюджета. Объем федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2016 г. был увеличен на 5,5 % по сравнению с 2015 г.<sup>18</sup>.

Учитывая сильную неравномерность распределения налогооблагаемой базы по территории Российской Федерации, при действующей системе налогообложения сложно найти источник доходов, в полной мере подходящий для децентрализации. Можно рассмотреть варианты закрепления за региональными бюджетами части поступлений по акцизам на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %<sup>19</sup> или возврата к региональному налогу с продаж при одновременном сокращении ставки по НДС<sup>20</sup>, однако в период кризиса не стоит резко менять налоговую систему.

Еще один вариант, позволяющий обеспечить сбалансированность бюджетов и являющийся промежуточным между налогами и трансфертами, — это распределение части федерального налога (например, НДС) между субъектами Российской Федерации по определенной формуле (так, например, распределяется НДС между землями в Германии<sup>21</sup>).

Более реалистичным способом увеличения доходной части региональных бюджетов является отмена льгот, устанавливаемых федеральным законодательством по региональным налогам. Так, согласно данным ФНС за 2014 г. (форма 5-НИО) сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по

<sup>18</sup> В то время как большая часть статей расходов федерального бюджета сокращена или осталась неизменной в текущих макроэкономических условиях. См. Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

<sup>19</sup> Поступления по этому налогу были централизованы при передаче на федеральный уровень расходов на общественную безопасность.

<sup>20</sup> В том варианте, в котором налог действовал до 2004 г., т. е. как налог с розничных продаж, поступающий в консолидированный бюджет региона. О введении регионального налога с продаж см. также: Рыбакова Р. Ю. Практика построения межбюджетных отношений исходя из регионального опыта // Финансы и кредит. 2009. № 23 (359). С. 68–75.

<sup>21</sup> См. Buettner Th. The Finances of the German States // Revista catalana de dret públic. 2006. № 32. P. 211–232.



налогу на имущество организаций, установленных ст. 381, 385.1 Налогового кодекса Российской Федерации, составила 0,04 % ВВП. Еще 0,02 % ВВП — льготы для инвесторов по соглашениям о разделе продукции. В настоящее время планируется отмена льгот (с переходным периодом до 2019 г.) для наиболее значительного по стоимости имущества организаций (железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов). При этом Основными направлениями налоговой политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов предусмотрен мораторий на увеличение налоговой нагрузки в целях обеспечения стабильности налоговой системы и повышения ее привлекательности для инвесторов, что затруднит практическое применение данного инструмента.

Поэтому наряду с отменой льгот по федеральным налогам необходимо рассмотреть варианты централизации расходных полномочий.

В соответствии с критериями разграничения полномочий<sup>22</sup> на федеральный уровень рекомендуется передать социальные категориальные льготы<sup>23</sup>, а именно полномочия по социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (в силу исторических особенностей их численность неравномерно распределена между субъектами Российской Федерации, что ставит в неравные условия регионы), а также по поддержке тружеников тыла (до реформы разграничения полномочий их статус был близок к статусу ветеранов ВОВ, поэтому было бы справедливо продолжать предоставлять этой категории меры поддержки, сопоставимые с поддержкой ветеранов).

Полномочие по организации обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, ранее не было отнесено к предметам ведения какого-либо уровня власти. Рекомендуется также передать это полномочие на федеральный уровень, т. к. данные виды заболеваний являются дорогостоящими в лечении и редко встречающимися (т. е. потребность в финансировании расходных обязательств неравномерно распределена по территории Российской Федерации).

Произошедшая в 2012 г. реформа финансирования системы здравоохранения позволила унифицировать систему определения размера платежей за неработающее население. Однако размер платежей определяется на федеральном уровне, что превращает соответствующее расходное обязательство в федеральный мандат<sup>24</sup>. Проблема также заключается в том, что из-за отсутствия единых баз данных оценки численности неработающего населения, сделанные территориальными фондами обязательного медицинского страхования, зачастую выше, чем оценки, произведенные субъектами Российской Федерации на основе методологии Росстата. Все это является аргументом для закрепления полномочий по финансированию платежей за неработающее население за федеральным уровнем.

Передача на федеральный уровень социальных расходов, неравномерно распределенных между субъектами Российской Федерации, будет способствовать не только вертикальной сбалансированности бюджетной системы, но и горизонтальному выравниванию

<sup>22</sup> См., напр., McLure Ch. E., Martinez-Vazquez J. *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations* / Washington, DC: World Bank, 2005.

<sup>23</sup> Про категориальные льготы подробнее см. Бычков Д. Г., Феоктистова О. А., Андреева Е. И. Инвентаризация бюджетных мер в сфере социальной защиты населения: на пути к адресности системы мер социальной поддержки // *Финансы и кредит*. 2015. № 41 (665). С. 22–34.

<sup>24</sup> См. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2014. № 3.

стоимости расходных обязательств субъектов Российской Федерации<sup>25</sup>. Положительный эффект от реализации предложенных мер по централизации расходов составит 0,81 % ВВП (табл. 3). Это позволит сбалансировать увеличение расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, вызванное в т. ч. финансированием майских указов (оценка роста обязательств в результате исполнения указов по трем основным статьям составила 0,86 % ВВП в 2015 г.<sup>26</sup>).

Таблица 3

**Оценка мер по обеспечению вертикальной сбалансированности бюджетной системы в условиях 2015 г.**

Меры по обеспечению сбалансированности	% ВВП
Централизация страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения	0,77
Социальная поддержка тружеников тыла	0,01
Социальная поддержка реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий	0,01
Финансирование орфанных заболеваний	0,02
Итого:	0,81

Источник: оценки авторов на основе данных Федерального казначейства, Министерства финансов, Росстата, ЕМИСС (<http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>).

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Происходившее между Федерацией и регионами в 2005–2015 гг. перераспределение полномочий сопровождалось предоставлением субсидий из федерального бюджета и передачей дополнительных доходов. Однако объем переданных средств недостаточен для финансирования переданных полномочий; в условиях 2015 г. оценка дефицита средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по переданным полномочиям составила 0,24 % ВВП.

В то же время рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации компенсировался номинальным ростом доходов с 2005 по 2015 г., в том числе и за счет роста объема межбюджетных трансфертов. При этом необходимо понимать, что при положительном балансе в целом по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации, если принять во внимание не только изменение объема расходных обязательств в результате перераспределения полномочий, но и рост расходных обязательств в результате других решений федеральных органов власти, в частности майских указов, оценки расходных обязательств многих регионов превысят объем доходных источников.

Поэтому необходимо принять меры, способствующие обеспечению сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в частности отменить федеральные льготы по региональным налогам и передать на федеральный уровень социальные расходные обязательства:

<sup>25</sup> Подробнее о влиянии централизации полномочий по социальному обеспечению на горизонтальную дифференциацию расходов см. в Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 85–93. О необходимости соблюдения вертикального и горизонтального баланса при разграничении полномочий см. McLure, Ch. E., Martinez-Vazquez J. *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*.

<sup>26</sup> При этом размер дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы составил 0,10 % ВВП, а размер субсидий на строительство и реконструкцию дошкольных образовательных учреждений – 0,03 % ВВП.

- уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- социальную поддержку тружеников тыла;
- организацию обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний.

Для предотвращения в будущем угроз для сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, возникающих из-за решений федеральных органов власти, рекомендуется внести в федеральное законодательство норму, запрещающую принимать нормативные акты, приводящие к увеличению объема расходных обязательств или снижению объема доходных источников региональных и местных бюджетов без соответствующей компенсации<sup>27</sup>.

## Библиография

1. Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
2. Бухвальд Е. М., Игудин А. Г. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. № 2.
3. Бычков Д. Г., Феоктистова О. А., Андреева Е. И. Инвентаризация бюджетных мер в сфере социальной защиты населения: на пути к адресности системы мер социальной поддержки // Финансы и кредит. 2015. № 41.
4. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
5. Домбровский Е. А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 37.
6. Климанов В. В., Алтынцев А. В., Михайлова А. А., Яговкина В. А. Анализ исполнения в регионах переданных обязательств Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2.
7. Курляндская Г. В., Николаенко Е. И., Голованова Н. В. Разграничение расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. М.: Academia, 2002.
8. Рыбакова Р. Ю. Практика построения межбюджетных отношений исходя из регионального опыта // Финансы и кредит. 2009. № 23.
9. Рыбакова Р. Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2007. № 10.
10. Тхамдакова И. Х. Разграничение расходных полномочий и доходных источников как основа формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. 2006. № 25.
11. Buettner Th. The Finances of the German States [Электронный ресурс] // Revista catalana de dret públic. 2006. № 32. Режим доступа: [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/EI\\_nou\\_model\\_de\\_financament\\_autonomic/EI\\_financament\\_dels\\_estats\\_federats\\_alemanys/en](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/EI_nou_model_de_financament_autonomic/EI_financament_dels_estats_federats_alemanys/en).
12. McLure Ch. E., Martinez-Vazquez J. The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations [Электронный ресурс] / Washington, DC. 2005. World Bank. Режим доступа: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf>.

---

<sup>27</sup> На уровне Правительства Российской Федерации решение об ограничении возможности установления федеральными законами новых расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уже принято. В соответствии с п. 2 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева от 21 мая 2014 г. № ДМ-П16-42пр были поддержаны предложения Министерства финансов Российской Федерации о введении до 2018 г. ограничений на установление федеральным законодательством новых расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.