УДК: 338.2 (075.8)
Шахова Ольга Викторовна – магистрант, Среднерусский институт управления – филилал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Орел), e-mail: o.shahova2012@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Цель статьи – рассмотреть проблемы межбюджетных отношений и сбалансированности бюджетов субъектов, на примере Орловской области. Обосновывается, что ежегодный прирост расходных обязательств, инициированный федеральным центром, значительно опережает возможности доходной части областного бюджета. В результате исследования автор предполагает, в целях обеспечения сбалансированности регионального бюджета необходимо на федеральном уровне объявить мораторий на передачу полномочий регионам, общий объём дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности предусматривать не ниже объёма дотаций текущего года, коммерческие кредиты замещать бюджетными.

Ключевые слова: региональный бюджет, сбалансированнгость бюджета, межбюджетные отношения, региональный государственный долг, бюджетные кредиты, внебюджетные фонды.

Shakhova O. V. – Master student, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: o.shahova2012@yandex.ru

PROBLEMS OF INTERBUDGETARY RELATIONS AND BALANCES OF BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE OF THE OREL REGION)

The purpose of the article is to consider the problems of interbudgetary relations and the balance of the budgets of subjects, on the example of the Orel region. It is substantiated that the annual increase in expenditure obligations, initiated by the federal center, significantly exceeds the revenue potential of the regional budget. As a result of the research, the author suggests that in order to balance the regional budget, it is necessary to declare a moratorium on the transfer of

authority to the regions at the federal level, the total amount of subsidies for equalizing the budgetary provision should not be lower than the volume of subsidies of the current year, and commercial loans should be replaced by budget loans.

Keywords: regional budget, budget balance, interbudgetary relations, regional public debt, budgetary credits, off-budget funds.

Бюджетная система Российской Федерации – это система основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [1].

Одним из ключевых принципов построения бюджетной системы является «принцип сбалансированности», который означает, что объем расходов должен быть равен объему доходов плюс источники финансирования дефицита бюджета [2].

За последние 10 лет субъектам Российской Федерации передан целый ряд федеральных полномочий и полномочий по предметам совместного ведения: оказание мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (ветеранов труда, тружеников тыла, а также граждан, имеющих детей), компенсация части родительской платы, ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство, содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, содержание учреждений начального профессионального образования, многофункциональных центров предоставления государственных услуг. И если в первый год передачи полномочий из федерального бюджета осуществлялась компенсация дополнительных расходов, то в последующие годы финансирование данных полномочий полностью «ложилось на плечи» региональных бюджетов.

К примеру, если в Орловской области в 2011 году из 95,4 млн.. рублей на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье 29,9 млн.. рублей расходов осуществлялось за счет субвенции из федерального бюджета и 65,5 млн.. рублей за счет собственных средств региона [3], то с 2012 года данные расходы в полном объеме – 99,7 млн.. рублей –осуществлялись за счет средств областного бюджета [4], в 2018 году эта сумма составляет уже 175,9 млн.. рублей [5]. Таким образом, рост составил более чем в 2,7 раза.

Так же остро стоит проблема финансового обеспечения деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 359– ФЗ. В 2015 году на указанные цели было направлено 145,9 млн.. рублей, в том числе федеральные средства – 38,5 млн.. рублей[6], потребность в средствах областного бюджета на 2018 год составляет 166 млн.. рублей.

Еще одним способом «скрытой» передачи полномочий с федерального бюджета на областной является передача средств на

обеспечение федеральных категорий льготников в части обеспечения лекарственными средствами на уровень субъекта Российской Федерации.

На федеральном уровне устанавливается норматив средств, направляемых на обеспечение лекарственными средствами федеральных льготников. На основе этого норматива и количества льготников определяется размер федеральных средств для каждого субъекта Российской Федерации на обеспечение лекарствами этой категории граждан. Для Орловской области, например, на 2018 год норматив установлен в сумме 823 рублей 40 копеек [7].

При этом федеральные льготные категории, которым предоставляются данные льготы, – это затратные категории заболевших, требующих дорогостоящих лекарств: больные диабетом, онкологические больные и др. Затраты на одного больного в месяц зачастую исчисляются тысячами и десятками тысяч рублей.

Таким образом, средств, выделенных из федерального бюджета, рассчитанных на основе норматива, недостаточно для обеспечения федеральных льготников.

Не получая необходимые лекарства в полном объеме и вынужденные покупать их самостоятельно, льготники обращаются в суды за защитой своих прав. Суды принимают решения в пользу граждан и направляют исполнительные документы с обязанностью возмещения понесенных гражданами расходов и дальнейшего их обеспечения необходимыми лекарственными средствами не в федеральные органы, которые должны обеспечивать федеральных льготников, а в органы исполнительной государственной власти Орловской области.

Соответственно областной бюджет вынужден по решениям судов финансировать за счет региональных средств расходы федерального бюджета.

Вышеуказанные факты приводят к тому, что в целях обеспечения выполнения переданных с федерального уровня полномочий регионам приходится отказываться от осуществления расходов, финансируемых в рамках собственных полномочий, к которым в том числе относятся расходы по содержанию сети государственных учреждений.

Региональные власти предпринимают все необходимые усилия по наполнению доходной части региональных бюджетов. Так, по темпам роста налоговых и неналоговых доходов в 2016 году Орловская область заняла 2-е место в Центральном федеральном округе, улучшив свою позицию на 14 пунктов, и 20-е место в целом по Российской Федерации, поднявшись вверх на 49 строчек [8].

При этом в связи с созданием в 2012 году Дорожного фонда в соответствии с требованиями федерального законодательства часть доходных источников (транспортный налог и акцизы на нефтепродукты) стали целевыми и не могут быть направлены на иные расходы, кроме расходов на дорожную деятельность. Объем указанных доходных источников для Орловской области составил в 2018 году 3,4 млрд. рублей [9]. Это решение также сказалось на сбалансированности региональных бюджетов.

Кроме того, в 2016 году на федеральном уровне принят ряд решений, которые привели к сокращению налоговых доходов региональных бюджетов.

Федеральным законом от 30 ноября 2016 года № 401– ФЗ внесены изменения в статью 284 Налогового кодекса Российской Федерации в части увеличения на один процент ставки налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, за счет уменьшения на один процент ставки налога, зачисляемого в бюджет субъекта Федерации. В связи с этим сумма выпадающих доходов бюджета Орловской области по налогу на прибыль в 2017 году составила 243,9 млн. рублей, а в 2018 году – 250 млн. рублей [10].

Федеральным законом от 30 ноября 2016 года № 409– ФЗ уменьшены нормативы зачисления акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации с 88 процентов до 61,7 процента [11]. Кроме того, уменьшен норматив распределения указанного вида акцизов между субъектами по Российской Федерации. Для Орловской области указанный норматив снизился с 0,7964 в 2016 году до 0,7835 в 2017–2019 годах [12], в связи с чем сумма выпадающих доходов бюджета Орловской области в 2017 году составила 661 млн. рублей.

Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 464– ФЗ «О внесении изменений в главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» снижены налоговые ставки по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью, на 2017– 2020 годы. В связи с этим выпадающие доходы бюджета Орловской области по налогу на имущество организаций в 2017 году составили 34,0 млн. рублей.

Таким образом, сумма выпадающих доходов бюджета Орловской области в 2017 году от решений, принятых на федеральном уровне, составила 938,9 млн.. рублей, источники компенсации которых не определены. Необходимо отметить, что указанные федеральные законы были приняты после утверждения бюджета Орловской области на 2017 год и на плановый период 2018–2019 годов.

В существующих условиях ежегодный прирост расходных обязательств значительно опережает возможности доходной части областного бюджета.

Так, за период 2012 – 2017 годов только по следующим основным социальным направлениям расходы выросли в следующих объемах:

1) оплата труда с начислениями работникам социальной сферы – на 2668 млн.. рублей;

2) оплата публичных нормативных обязательств и других социальных выплат – на 1245 млн.. рублей;

3) выплаты федеральному фонду медицинского страхования за неработающее население – на 1 618 млн.. рублей;

4) обслуживание государственного долга Орловской области –

на 868 млн.. рублей.

Кроме того, только на обеспечение жильем детей– сирот за счет средств областного бюджета за период с 2012 по 2017 год было направлено 839,9 млн. руб, при этом если в 2012 году расходы составили 61,5 млн. рублей, то в 2017 году –209,7 млн. рублей. В то же время расходы федерального бюджета на протяжении указанного периода составляли в среднем 33 млн. рублей ежегодно. Также существенно возросли расходы за счет средств областного бюджета на лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан. Если в 2012 году они составляли 162 млн. рублей, то в 2017 году – 451,2 млн. рублей. При этом расходы на эти цели за счет средств федерального бюджета сократились с 187,3 млн. рублей в 2012 году до 159 млн. рублей в 2017 году [13].

Одновременно по дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности соответствующего темпа роста не наблюдается. Так, если в 2012 году дотация составила 4047,3 млн. рублей, то в 2017 –году 4775 млн. рублей. Дотация на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы с момента ее предоставления в 2013 году сократилась в 2017 году на 31,5 млн. рублей и составила 251,1 млн. рублей [14].

Опережающий ежегодный рост расходов областного бюджета по сравнению с ростом доходов приводит к необходимости заимствования значительных объемов кредитных ресурсов как источника обеспечения принятых расходных обязательств Орловской области – около 2,5 млрд. рублей ежегодно, что, в свою очередь, привело к значительному росту государственного долга Орловской области – с 5,9 млрд. рублей в 2012 году до 18,3 млрд. рублей в 2017 году и, как следствие, к росту расходов на обслуживание государственного долга до 957,2 млн. рублей [15].

Таким образом, в условиях опережающего роста расходов региональных бюджетов над их доходными источниками, решений федерального центра, приводящих к сокращению доходов региональных бюджетов, фактически увеличивающейся передаче расходных полномочий на региональный уровень без их финансового обеспечения, остро стоит вопрос обеспечения сбалансированности региональных бюджетов. Для ее обеспечения регионы вынуждены прибегать к заимствованиям в кредитных организациях, что приводит к росту размеров государственного долга до предельных величин, отвлечению значительных объёмов бюджетных средств (к примеру, для Орловской области почти 1 млрд. рублей) на обслуживание государственного долга и, по сути, повышению доходов кредитных организаций.

При этом Министерство финансов РФ основной причиной сложившейся ситуации видит избыточную бюджетную сеть, которую всем регионам предлагает оптимизировать, а проще говоря, сокращать. Следует помнить, что сократить предлагается школы, больницы, учреждения культуры, социального обслуживания, физической культуры и спорта. По сути, регионы «толкают» на уничтожение социальной инфраструктуры, и прежде всего в сельской местности, где происходит снижение качества и

объёма предоставления социальных услуг. Указанные тенденции в сочетании с кризисными явлениями в производственной сфере могут спровоцировать социальную напряженность, рост протестных настроений, массовый отток населения в крупные города, что ещё больше усилит диспропорции в региональном развитии.

Для недопущения дальнейшей разбалансированности региональных бюджетов необходимо объявить мораторий на передачу федеральных полномочий регионам не только путем принятия новых федеральных законов, но и путем запрета на издание нормативных актов Правительства Российской Федерации и, соответственно, приказов и распоряжений федеральных министерств и ведомств либо в случае передачи полномочий из федерального уровня на региональный предусматривать компенсацию расходов региональных бюджетов на весь период, а не только на первые годы после передачи соответствующих полномочий.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо общий объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период предусматривать не ниже общего объема дотаций текущего года, увеличенного на индекс потребительских цен, при этом при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности включать показатели по дополнительным расходам на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы либо предоставлять дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в объеме, достаточном для достижения регионами целевых индикаторов «дорожных карт», принятых с целью реализации Указов Президента Российской Федерации 2012 года, не только на уровень прироста к предыдущему году, но и на уровень прироста к базовому 2012 году.

Также следует рассмотреть на уровне Правительства Российской Федерации вопрос о полном замещении кредитов кредитных организаций бюджетными кредитами из федерального бюджета. Данная мера позволит региональным бюджетам сократить расходы на обслуживание государственного долга и направить эти средства на финансирование социально значимых расходных обязательств, в том числе на реализацию Указов Президента Российской Федерации 2012 года. Для Орловской области эта мера позволит направить почти 1 млрд. рублей на финансирование социально значимых расходов областного бюджета.

Библиография:

1. Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998 – № 31. – Ст. 3823; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018 – №1 (ч. 1). – Ст. 18.

2. Статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998 –

№ 31. – Ст. 3823; Собрание законодательства РФ. – 2018 – №1 (ч. 1). – Ст. 18.

3. Об исполнении областного бюджета за 2011 год (Приложение 3): Закон Орловской области от 03.07.2012 №1382 – ОЗ // Орловская правда. – № 96. – 06.07.2012.

4. Об исполнении областного бюджета за 2012 год (Приложение 3): Закон Орловской области от 04.07.2013 №1506 – ОЗ // Орловская правда. – № 97. – 09.07.2013.

5. Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (Таблица 13 приложения 17): Закон Орловской области от 30.11.2017 № 2177– ОЗ (ред. от 06.03.2018) // Официальный интернет портал // http://pravo.gov.ru. – 01.12.2017; Орловская правда. – № 26. – 13.03.2018.

6. Об исполнении областного бюджета за 2015 год (Приложение 3): Закон Орловской области от 01.07.2016 №1996 – ОЗ // Орловская правда. – № 72. – 05.07.2016.

7. Об установлении норматива финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей– инвалидов, на 2018 год и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 864: постановление Правительства РФ от 25.12.2017 № 1628 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018 – № 1. – Ст. 363 (часть II).

8. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государ-ственных внебюджетных фондов Информация официального сайта Федерального казначейства: [Электронный ресурс] / URL: http://www.roskazna.ru/ispolnenie– byudzhetov/ konsolidirovannye– byudzhety– subektov/1019/

9. Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (Приложение 14): Закон Орловской области от 30.11.2017 № 2177– ОЗ (ред. от 06.03.2018) // Официальный интернет портал // http://pravo.gov.ru. – 01.12.2017; Орловская правда. – № 26. – 13.03.2018.

10. Данные Департамента финансов Орловской области

11. Статья 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145– ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998 – № 31. – Ст. 3823; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018 г. – №1 (ч. 1). – Ст. 18.

12. О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (приложение 3): Федеральный закон от 05.12.2017 № 362– ФЗ // Официальный интернет портал // http://pravo.gov.ru. – 06.12.2017.

13. Данные Департамента финансов Орловской области.

14. О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (таблицы 45, 65 приложения 41): Федеральный закон от 19.12.2016 № 415– ФЗ // Официальный интернет портал // http://pravo.gov.ru. – 21.12.2016.

15. Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (Статья 1, Приложение 11): Закон Орловской области от 30.11.2017 № 2177– ОЗ (ред. от 06.03.2018) // Официальный интернет портал // http://pravo.gov.ru. – 01.12.2017; Орловская правда. – № 26. – 13.03.2018.

References:

1. Statia 6 Byudzhetnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii ot 31.07.1998 № 145– FZ (red. ot 28.12.2017) // Sobraniye zako-nodatelstva Rossiyskoy Federatsii. – 1998 – № 31. – St. 3823; Sobraniye zako-nodatelstva Rossiyskoy Federatsii. – 2018 – № 1 (chast 1). – St. 18. (In Russ.)

2. Statia 33 Byudzhetnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii ot 31.07.1998 № 145– FZ (red. ot 28.12.2017) // Sobraniye zako-nodatelstva Rossiyskoy Federatsii. – 1998 – № 31. – St. 3823; Sobraniye zakonoda-telstva Rossiyskoy Federatsii. – 2018 – № 1 (ch. 1). – St. 18. (In Russ.)

3. Ob ispolnenii oblastnogo byudzheta za 2011 god (Prilozheniye 3): Zakon Or-lovskoy oblasti ot 03.07.2012 №1382 – OZ // Orlovskaya pravda. – № 96. – 06.07.2012.

4. Ob ispolnenii oblastnogo byudzheta za 2012 god (Prilozheniye 3): Zakon Or-lovskoy oblasti ot 04.07.2013 №1506 – OZ // Orlovskaya pravda. – № 97. – 09.07.2013. (In Russ.)

5. Ob oblastnom byudzhete na 2018 god i na planovyy period 2019 i 2020 godov (Tablitsa 13 prilozheniya 17): Zakon Orlovskoy oblasti ot 30.11.2017 № 2177– OZ (red. ot 06.03.2018) // Ofitsialnyy internet portal // http://pravo.gov.ru. – 01.12.2017; Orlovskaya pravda. – № 26. – 13.03.2018. (In Russ.)

6. Ob ispolnenii oblastnogo byudzheta za 2015 god (Prilozheniye 3): Zakon Or-lovskoy oblasti ot 01.07.2016 №1996 – OZ // Orlovskaya pravda. – № 72. – 05.07.2016. (In Russ.)

7. Ob ustanovlenii normativa fi-nansovykh zatrat v mesyats na odnogo grazh-danina. poluchayushchego gosudarstvennuyu sotsialnuyu pomoshch v vide sotsialnoy uslugi po obespecheniyu v sootvetstvii so standartami meditsinskoy pomoshchi po retseptam vracha (feldshera) lekar-stvennymi preparatami dlya meditsinsko-go primeneniya. meditsinskimi izdeliyami. a takzhe spetsializirovannymi produkta-mi lechebnogo pitaniya dlya detey– inva-lidov. na 2018 god i vnesenii izmeneniy v Postanovleniye Pravitelstva Rossiy-skoy Federatsii ot 29 dekabrya 2004 g. № 864: postanovleniye Pravitelstva RF ot 25.12.2017 № 1628 // Sobraniye zakonoda-telstva Rossiyskoy Federatsii. – 2018 – № 1. – St. 363 (chast II). (In Russ.)

8. Konsolidirovannyye byudzhety subyektov Rossiyskoy Federatsii i byudzhetov territorialnykh gosudarstvennykh vnebyudzhetnykh fondov Informatsiya ofitsialnogo sayta Federalnogo kaz-nacheystva: [Elektronnyy resurs] / Rezhim dostupa http://www.roskazna.ru/ispolnenie–byudzhetov/konsolidirovannye– byudzhety–subektov/1019/.(In Russ.)

9. Ob oblastnom byudzhete na 2018 god i na planovyy period 2019 i 2020 godov (Prilozheniye 14): Zakon Orlovskoy obla-sti ot 30.11.2017 № 2177– OZ (red. ot 06.03.2018)

// Ofitsialnyy internet portal // http://pravo.gov.ru. – 01.12.2017; Orlovskaya pravda. – № 26. – 13.03.2018. (In Russ.)

10. Dannyye Departamenta finansov Orlovskoy oblasti 11. Statia 56 Byudzhetnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii ot 31.07.1998 № 145– FZ (red. ot 28.12.2017) // Sobraniye zakonodatelstva Rossiyskoy Federa-tsii. – 1998 – № 31. – St. 3823; Sobra-niye za-konodatelstva Rossiyskoy Fede-ratsii. – 2018g. – № 1 (chast 1). – St. 18. (In Russ.)

12. O federalnom byudzhete na 2018 god i na planovyy period 2019 i 2020 godov (prilozheniye 3): Federalnyy za-kon ot 05.12.2017 № 362– FZ // Ofitsi-alnyy internet portal // http://pravo.gov.ru. – 06.12.2017.

13. Dannyye Departamenta finansov Orlovskoy oblasti. (In Russ.)

14. O federalnom byudzhete na 2017 god i na planovyy period 2018 i 2019 godov (tablitsy 45. 65 prilozheniya 41): Federalnyy zakon ot 19.12.2016 № 415– FZ // Ofitsialnyy internet portal // http://pravo.gov.ru. – 21.12.2016. (In Russ.)

15. Ob oblastnom byudzhete na 2018 god i na planovyy period 2019 i 2020 godov (Statia 1. Prilozheniye 11): Zakon Orlovskoy oblasti ot 30.11.2017 № 2177– OZ (red. ot 06.03.2018) // Ofitsi-alnyy internet portal // http://pravo.gov.ru. – 01.12.2017; Orlovskaya pravda. – № 26. – 13.03.2018. (In Russ.)