

Доходы или дотации?

Выездное заседание Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам состоялось в конце прошлого года в Домодедовском районе Московской области. В первый день сенаторы и приглашенные обсудили тему «Анализ расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и их финансового обеспечения», второй день был посвящен анализу готовности нормативно-правовой базы, обеспечивающей вступление в силу Закона № 83-ФЗ. Мероприятие прошло при поддержке компании «Бюджетные и Финансовые Технологии».

Открыл заседание первый заместитель председателя Комитета СФ по бюджету и финансовым рынкам **В. А. Петров**. Он напомнил коллегам о том, какое большое значение придает руководство страны перераспределению полномочий между различными уровнями власти. Совет Федерации поднимал данную тему еще в апреле 2011 года в своем постановлении о предложениях по формированию концепции федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов. В то же время, по словам В. А. Петрова, работать над планированием конкретных шагов очень сложно — прежде всего из-за неясной макроэкономической ситуации.



Так, в течение последних шести месяцев Министерство экономического развития РФ было вынуждено несколько раз корректировать свой прогноз на 2012 год.

Коснувшись основных задач, поставленных Президентом России в Бюджетном послании, В. А. Петров отметил, что сегодня с учетом событий на зарубежных финансовых рынках необходимо вести речь не об увеличении бюджетного финансирования, а о повышении качества управления финансами. Модернизация экономики должна осуществляться прежде всего через развитие регионов, которые перед началом новой реформы находятся в разных стартовых условиях. Поэтому сначала надо точно определить стоимость каждого расходного обязательства каждого субъекта РФ, и здесь сенатор рассчитывает на активную работу всех заинтересованных министерств и ведомств.



Глав целого ряда регионов беспокоит проблема выпадающих доходов, возникшая из-за централизации финансирования полиции. Кроме того, Министерство обороны РФ намерено начислять денежное довольствие военнослужащим по месту нахождения своего расчетного центра в Москве. А это значит, что региональные бюджеты лишатся части поступлений от налога на доходы физических лиц. В. А. Петров считает, что НДФЛ должен уплачиваться гражданами по месту жительства (в случае с людьми в погонах — по месту прохождения службы), но здесь его позиция расходится с позицией Министерства финансов РФ. Вообще, по мнению заместителя председателя Комитета СФ по бюджету и финансовым рынкам, компенсации по выпадающим доходам, предоставляемые регионам, — мера временная. Передача любых полномочий на региональный уровень должна быть подкреплена постоянной доходной базой.

Правительство России могло бы установить стандарты расходных обязательств для регионов. Однако Минфин России придерживается мнения, что, устанавливая стандарты, необходимо также изыскивать средства для их обеспечения, заявил заместитель министра финансов РФ **А. М. Лавров**. Он убежден, что если федеральный центр будет постоянно предоставлять регионам субвенции, то у них вряд ли появится стимул к расширению собственной самостоятельности и ответственности. Хотя, с другой стороны, делегирование на региональный уровень большого количества полномочий может



стимул к расширению собственной самостоятельности и ответственности. Хотя, с другой стороны, делегирование на региональный уровень большого количества полномочий может

привести к тому, что в дальнейшем возникнет множество необеспеченных мандатов.

В целом А. М. Лавров считает, что сейчас не время для существенного перераспределения полномочий. На уровне Российской Федерации расходных полномочий сегодня 299, они регулируются 163 нормативно-правовыми актами. В настоящий момент необеспеченных мандатов нет. Как образно выразился заместитель министра финансов, «ни одна строка федерального бюджета не повисает в правовом вакууме». После составления соответствующего реестра в Минфине смогут точно сказать, сколько стоит в денежном выражении реализация того или иного федерального закона. Кроме того, А. М. Лавров сообщил, что, если Государственная дума VI созыва в I квартале 2012 года успеет создать необходимую законодательную базу, Россия уже с 2013 года перейдет на программный бюджет. Если нет, то с этим шагом придется подождать до 2014 года. Министерство финансов РФ со своей стороны подготовило все необходимое для практической реализации программно-целевого подхода.

Отвечая сенатору В. А. Петрову, заместитель министра финансов сказал, что взимать НДС по месту жительства граждан имеет смысл только при переходе на заявительную и, естественно, обязательную подачу ими деклараций о доходах. Пока в нашей стране действует иная норма закона. А. М. Лавров высказался также на тему вероятности нового изменения акцизов — в частности, на бензин и дизельное топливо. По его словам, акцизы больше повышать не следует. В качестве информации к размышлению замминистра затронул и тему перспектив высшего образования. Вопрос с финансированием этой сферы открыт, так как Министерство образования и науки РФ, по оценке А. М. Лаврова, реально не работает с региональными вузами. А их насчитывается в общей сложности около 600, и обслуживают они в основном региональные рынки труда. Впрочем, каких-либо предложений в связи с этим не прозвучало.

Перед участниками заседания выступил и аудитор Счетной палаты РФ **А. В. Филипенко**. Он считает, что федеральный бюджет на 2012 год будет подвергаться серьезным рискам, их причина уже называлась — нестабильность на внешних рынках, которая может перерасти в кризис. Соответственно под угрозой находятся и региональные бюджеты. Другой актуальной проблемой является высокий уровень долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований. Может наступить момент, когда им уже не удастся осуществлять заимствования, предупредил А. В. Филипенко, основываясь на имеющейся у него ин-



формации. В то же время благодаря контрольным и аналитическим мероприятиям Счетная палата выявила большие резервы на местах. В связи с этим, по мнению аудитора, при обсуждении вопросов децентрализации власти стоило бы делать акцент не на перераспределении полномочий, а на поиске дополнительных доходов.

Еще надо жестко регламентировать деятельность крупных вертикально интегрированных компаний, в том числе транснациональных, подчеркнул А. В. Филипенко. Определенные действия с их стороны тоже могут представлять опасность для бюджетной системы. Сегодня такая компания может вести свою деятельность и платить налоги в России, а завтра, при резком изменении экономической конъюнктуры, окажется в какой-нибудь другой части света.

В прениях, развернувшихся после выступления, ясно обозначился следующий мотив: субъекты РФ и муниципалитеты жестко ограничены в вопросах изменения своего налогового законодательства. Решения, принимаемые на федеральном уровне, укрепляют в основном федеральный бюджет, но не региональные, заявил, в частности, заместитель главы администрации Волгоградской области **А. В. Дорждеев**. А компенсация бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам выпадающих доходов в связи с льготами, установленными федеральным законодательством, о которой говорил Президент РФ в Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2010–2013 годах», до сих пор не установлена. А. В. Дорждеев предложил ввести единую методику мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот для всех уровней бюджетов.



Замглавы администрации Волгоградской области также отметил, что принятие решения о создании региональных дорожных фондов привело к тому, что большинство субъектов РФ были вынуждены значительно увеличить средства, направляемые на строительство и ремонт дорог за счет сокращения других, не менее важных статей расходов.

О практике анализа расходных обязательств местных бюджетов на региональном уровне путем внедрения единой технологической платформы управления финансами региона рассказала **И. Л. Груздева**, заместитель министра финансов Пермского края. Централизованное решение управления финансами, внедряемое в регионе, позволило руководству края получать оперативную и достоверную информацию о расходах местных бюджетов, подключенных к данному решению.

Н. В. Гвоздева, заместитель генерального директора компании «Бюджетные и Финансовые Технологии», рассказала об опыте внедрения механизмов программного бюджета на региональном уровне и отметила необходимость ↪

увязки формируемых государственных программ с расходными обязательствами субъекта как с правовой основой осуществления программных расходов.

Проект решения, одобренный членами Комитета, включил в себя список рекомендаций Правительству России. Сенаторы полагают, что пора «сверху» определить стандарты для каждого расходного обязательства субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также общий объем финансовых средств, необходимых соответствующим бюджетам. Кроме того, предложено предусматривать компенсацию выпадающих доходов региональных бюджетов при закреплении за ними новых полномочий на долгосрочный период, увеличить объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности указанных бюджетов. Министры получают и рекомендации относительно возможности зачисления в бюджеты субъектов РФ доходов от некоторых налогов и сборов.

Второй день заседания был посвящен проблемам готовности федеральных и региональных органов государственной власти к переходу с 1 января 2012 года на реализацию положений Закона № 83-ФЗ. В заседании приняли участие заместители директоров департаментов Минфина России **Т. В. Саакян** и **М. Ю. Алашкевич**. В своих выступлениях они рассказали о той работе, которую Министерство финансов РФ провело в 2011 году по методологической поддержке реализации Закона № 83-ФЗ, и обозначили проблемы, которые необходимо будет решить в 2012 году.

О реализации проекта по запуску официального сайта в Интернете для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях рассказал **Р. Е. Артю-**

МНЕНИЕ

Комментируя прошедшее заседание, генеральный директор компании «Бюджетные и Финансовые Технологии» **А. Н. Моносов** отметил: «БФТ традиционно участвует в мероприятиях, проводимых органами государственной власти федерального и регионального уровней. Понимание направлений развития бюджетного процесса в нашей стране дает нам возможность предлагать регионам и муниципальным образованиям РФ самые современные технологические решения для государственного и муниципального управления.

Уникальным предложением БФТ, уже внедренным в шести регионах РФ, является автоматизированная система управления государственными и муниципальными финансами (АСУ ГФ), реализующая централизованный подход к управлению государственными и муниципальными финансами и позволяющая объединить в единое информационное пространство всех участников бюджетного процесса на всех этапах бюджетного цикла — от бюджетного учета в учреждениях всех типов и программно-целевого бюджетирования до бюджетного контроля и мониторинга ключевых показателей эффективности».



хин, руководитель Федерального казначейства РФ. Он отметил, что Федеральное казначейство готово с 1 января 2012 года обеспечить техническую возможность учреждениям размещать на сайте информацию о своей деятельности в соответствии с требованиями Закона № 83-ФЗ.

А. Н. ГОРБУНОВ

