

## ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА РАСХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

В настоящее время широко распространена практика передачи федеральными органами государственной власти государственных полномочий региональным бюджетам без соответствующего финансового обеспечения. В этой ситуации представляется необходимым осуществление комплекса правовых и организационных мер, обеспечивающих возможность выполнения передаваемых полномочий.

**Ключевые слова:** делегирование государственных полномочий; региональные бюджеты.

Совершенствование межбюджетных отношений в условиях реформирования бюджетного процесса необходимо рассматривать с позиций обеспечения непрерывного улучшения деятельности всех уровней власти по повышению качества жизни граждан.

Необходимо заострить внимание на проблеме, связанной с возложением федеральными органами власти на бюджеты субъектов РФ дополнительных расходов, включая навязывание регионам исполнения расходных обязательств Российской Федерации без соответствующего финансового возмещения.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 885 «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2007 год» [1] были утверждены подушевые нормативы финансирования программы, обязательные для применения при формировании органами исполнительной власти субъектов РФ территориальных программ. Применение установленных нормативов при расчете территориальной программы госгарантий увеличивает расходы консолидированного бюджета Томской области на здравоохранение на 1637 млн руб. Определение Правительством РФ нормативов расходов на финансовое обеспечение полномочий, возложенных на органы государственной власти субъектов РФ, не соответствует действующему законодательству в части разграничения полномочий, дополнительные расходы бюджетов субъектов РФ должны быть возмещены установившим их органом государственной власти.

Приказ Федеральной службы по тарифам от 29 декабря 2005 г. № 853-э/4 «Об утверждении индексов максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, предельных индексов изменения размера платы граждан за жилое помещение и предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, а также предельных максимальных уровней тарифов на тепловую энергию, за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, на 2006 год» [2] для Томской области, установил предельный индекс изменения платы граждан за жилое помещение и коммунальные услуги в размере 122%. В действительности по отдельным муниципальным образованиям Томской области рост тарифов, рассчитанных с учетом экономически обоснованных затрат, сложился на уровне 149%, что значительно превышает предельный индекс. В результате у

предприятий ЖКХ возникли выпадающие доходы. Для возмещения убытков из консолидированного бюджета Томской области в 2006 г. было выделено 525 млн руб., в 2007 г. – 414 млн руб.

Действующим законодательством не допускается включение в федеральные законы положений, определяющих объем и порядок осуществления расходов из бюджетов субъектов РФ на финансовое обеспечение своих полномочий. Однако изменения, внесенные в 2007 г. в Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [3], в части установления размера родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, фактически определяют объем бюджетного финансирования дошкольных учреждений и приводят к росту расходов консолидированного бюджета Томской области на содержание детских дошкольных учреждений на 64,2 млн руб., из них 16,2 млн руб. – на установление размера родительской платы в пределах 20% от общих затрат на содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении; 5,4 тыс. руб. – на установление размера родительской платы в пределах 10% для родителей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей; 42,6 млн руб. – на содержание детей с отклонениями в развитии и детей с туберкулезной интоксикацией без взимания платы.

Согласно Уголовно-процессуальному кодексу РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ [4] (далее – УПК РФ) суммы, израсходованные на производство судебной экспертизы в экспертных учреждениях, относятся к процессуальным издержкам, которые в соответствии с действующим законодательством возмещаются за счет средств федерального бюджета. В ч. 4 ст. 131 УПК РФ указано, что размеры и порядок возмещения процессуальных издержек устанавливаются Правительством РФ. Правительство РФ должно было разработать данный порядок в течение шести месяцев со дня вступления в силу Федерального закона от 3 марта 2006 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в статью 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [5]. В результате за три года Томская область израсходовала на эти цели 75,7 млн руб.: 22,3 млн руб. в 2005 г., 26,2 млн руб. в 2006 г. и 27,2 млн руб. в 2007 г. [6. С. 40–41].

В соответствии со ст. 5.1 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [7] с 1 января 2008 г. к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения отнесены следующие:

– осуществление контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения);

– лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи);

– лицензирование фармацевтической деятельности (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения);

– лицензирование деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения).

Однако в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» [8] средства на перечисленные выше дополнительные полномочия вообще не предусмотрены. Между тем лишь на 2008 г. потребность в средствах на перечисленные выше функции в сфере здравоохранения и фармации в Омской области исчисляется суммой 43,7 млн руб.

Кроме того, с 1 января 2008 г. Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов полномочия по сохранению, использованию объектов культурного наследия федерального значения, их государственной охране и т.п.

На исполнение передаваемых полномочий из федерального бюджета лишь на 2008 г. Омской области необходимо 108,3 млн руб., а на ближайшие три года – порядка 320 млн руб. Для спасения отдельных памятников федерального подчинения от их окончательного разрушения из региональной казны Омской области выделяются средства. Но дотационный бюджет не располагает возможностью профинансировать их в необходимых размерах. И в результате памятники федерального значения продолжают разрушаться. Однако даже в условиях столь плачевной ситуации Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 г. и на период 2009 и 2010 годов» субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление передаваемых полномочий по сохранению и использованию объектов культурного наследия федерального значения в Федеральном фонде компенсаций вообще не предусмотрены.

На деле складывается недопустимая ситуация, когда формально федеральные полномочия закреплены за регионами, а вот средства на их осуществление вообще не предусмотрены в федеральном бюджете.

Хотя реформенные законы и сделали шаг вперед в вопросе регламентирования правового механизма передачи полномочий от одного уровня бюджетной системы на другой, он еще далек от совершенства и нуждается в доработке.

Передача федеральных полномочий должна иметь полное финансовое обеспечение, а принятые методики

распределения субвенций – возможность выполнения данных полномочий.

В соответствии с Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального фонда компенсаций на реализацию федеральных полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2006 г. № 169 «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций на реализацию федеральных полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [9], расчет размера субсидии на указанные цели производится исходя из численности нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, имеющих право на получение субсидии, нормы 18 квадратных метров на человека и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, установленным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на момент предоставления субсидии.

Объем средств федерального бюджета, передаваемых бюджетам субъектов Российской Федерации, в соответствии с действующим законодательством предусматривает обеспечение жильем исключительно ветерана или инвалида без учета членов его семьи, также состоящих в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации в списках граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В 2006 г. размер расчетной суммы государственной поддержки граждан данной категории за счет средств федерального бюджета в Омской области не превышал 254,7 тыс. руб. на человека, включая город Омск, в 2007 г. – 360,0 тыс. руб., тогда как средняя рыночная стоимость однокомнатной квартиры в 2007 г. составляла 1,0–1,8 млн руб., двухкомнатной – 1,8–2,8 млн руб. Как правило, семьи ветеранов и инвалидов – малообеспеченные и не имеют возможности добавить собственные средства.

С целью реального повышения доступности приобретения жилья для граждан указанной категории, имеющих льготы в соответствии с федеральным законодательством, в июне 2007 г. были внесены изменения в постановление Правительства Омской области от 26 июля 2006 г. № 99-п «Об утверждении Порядка предоставления мер социальной поддержки по обеспечению жильем помещениями ветеранов, инвалидов и семей имеющих детей-инвалидов» [10]. В соответствии с внесенными изменениями предоставляется дополнительная субсидия за счет средств областного бюджета, исходя из средней рыночной стоимости квадратного метра общей площади жилья по Омской области и дополнительной общей площади жилья для граждан указанной категории, равной 15 квадратным метрам. Исходя из этого размер субсидии, предоставляемой за счет средств областного и федерального бюджетов, составляет 788,7 тыс. руб. (на начало 2007 г. – 556,0 тыс. руб.).

В то же время, несмотря на то что размер субсидии по сравнению с 2006 г. увеличился в 3 раза, все же остается проблема подбора жилья в городе Омске, средств недостаточно даже на приобретение однокомнатной квартиры.

Для решения жилищной проблемы ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, считаем целесообразным изменить методику и при расчете объема субвенций исходить из количества среднего состава семьи данной категории граждан либо из состава семьи – 2 человека.

Учитывая социальную значимость рассматриваемого вопроса, принятие данных изменений позволит при меньшей доплате собственных средств приобретать ветеранам и инвалидам однокомнатные квартиры или индивидуальные жилые дома в районах области.

Методикой определения размера субвенций на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан размер субвенций определяется исходя из численности граждан, имеющих право на данную меру социальной поддержки. По категории инвалидов в расчет берется общая численность инвалидов, проживающих на территории региона.

Однако в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [11] льготы по оплате жилья предоставляются только тем инвалидам или семьям, имеющим детей инвалидов, которые проживают в государственном, муниципальном или общественном жилищном фонде. Тем самым из числа получателей льгот исключаются инвалиды и семьи, имеющие детей инвалидов, проживающие в частном жилищном фонде. Таким образом, регион не имеет возможности использовать в полном объеме субвенцию, предоставляемую бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на обеспечение данной меры социальной поддержки.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» [12] к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым за счет субвенций из федерального бюджета, относятся полномочия в области охраны и использования объектов животного мира, а также водных биологических ресурсов.

Формула расчета субвенций бюджетам Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологиче-

ских ресурсов, определенная Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 г. № 537 «Об утверждении методики распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов на 2008 год» [13], предусматривает использование индекса бюджетных расходов субъекта Российской Федерации, применяемого при расчете распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что данная субвенция предоставляется на реализацию передаваемых полномочий Российской Федерации, считаем необоснованным применение данного индекса.

В целях совершенствования практики передачи полномочий органам власти субъектов РФ считаем целесообразным:

- федеральным органам исполнительной власти продолжить мониторинг исполнения собственных и делегируемых полномочий РФ, предусмотрев ответственность за ненадлежащее исполнение государственных функций;
- выявить конкретные причины, препятствующие достижению необходимой эффективности по передаваемым полномочиям;
- разработать методику отзыва делегированных полномочий при их ненадлежащем исполнении, а также критерии, по которым определяется эффективность осуществляемых функций;
- продолжить работу по уточнению перечня собственных и передаваемых полномочий;
- разработать концепцию передачи «федеральных полномочий», в том числе перечень исключительных полномочий федеральных органов власти;
- использовать мировой опыт по наделению субфедеральных властей государственными функциями, в части обеспечения доступности услуг для населения, что достигается консолидацией предоставления государственных и муниципальных услуг на территории субъекта Российской Федерации в специализированных многофункциональных центрах;
- принять меры по анализу достоверности образовавшейся кредиторской задолженности по делегируемым полномочиям и выработать меры по предотвращению, ее образования;
- предусмотреть резерв по каждому виду предоставляемых субвенций.

## ЛИТЕРАТУРА

1. СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 757.
2. Российская газета. 31.12.2005. № 297.
3. *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации 1992. № 30. Ст. 1797.
4. СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.
5. СЗ РФ. 2006. № 10. Ст. 1070.
6. *Феденев А.* Практические аспекты реформирования финансов Томской области // *Бюджет*. 2007. № 12. С. 40–41.
7. СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 21.
8. СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.
9. СЗ РФ. 2006. № 14. Ст. 1548.
10. *Омская правда*. 04.08.2006.
11. СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
12. СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
13. СЗ РФ. 2007. № 35. Ст. 4320.