

ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЕДИНОЙ СУБВЕНЦИИ

© 2016 г. Елена Михайловна Андреева¹

Данная статья посвящена анализу нового понятия в российском праве – единой субвенции. Подробно исследуются элементы правоотношений по обороту единой субвенции: нормативная база, терминология, внутреннее наполнение, участники. Автором выявляются проблемы рассматриваемого правового института, предлагаются пути их решения.

Given article is devoted a new legal definition of the Russian legal system – a uniform subvention. In the article elements of uniform subvention are investigated in details: terminology, internal filling, legal regulation, participants. Problems of the given legal institute come to light. The author offers the ways of their decision.

Ключевые слова: единая субвенция, бюджет, финансирование делегированных полномочий, межбюджетные трансферты, субвенции, Бюджетный кодекс РФ.

Key words: uniform subvention, budget, financing of the delegated powers, interbudgetary transfers, subventions, Budget Code of Russian Federation.

Единая субвенция является новым элементом правовой системы России. Главной целью его введения была замена многочисленных субвенций, финансирующих переданные на уровень субъектов Федерации федеральные полномочия, одной – единой субвенцией. Легального определения данного термина законодательство не содержит. Автор предлагает признать единую субвенцию совокупностью денежных средств федерального бюджета, предоставляемых субъектам Федерации в целях обеспечения их расходных обязательств, возникающих при выполнении установленного перечня полномочий Российской Федерации. Единая субвенция стала применяться с 2014 г.

Исторический аспект. На Петербургском экономическом форуме в июне 2011 г. Президент РФ выступил с инициативой о перераспределении полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованияами². В целях реализации названного распоряжением Президента РФ “О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного

самоуправления” от 27 июня 2011 г. были образованы две рабочие группы: по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления; по финансовым, налоговым вопросам и межбюджетным отношениям³. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 23 декабря 2011 г. указывалось, что регионам и муниципалитетам должны быть предоставлены существенно более широкие права по распоряжению бюджетными ресурсами, поступающими с федерального уровня. Критиковалось излишнее регламентирование, мешающее самостоятельной работе на местах⁴.

На заседании Государственного совета РФ 26 декабря 2011 г. рабочей группой было отмечено, что в настоящее время практикуется выделение отдельной субвенции под каждое делегируемое полномочие и предложено консолидировать федеральные средства в рамках так называемой “единой субвенции”⁵. При этом регионам должно быть предоставлено право определять приоритеты при распределении этой субвенции между территориями и оставлять (в случае, если они будут эффективно работать) экономию у себя.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию “О бюджетной политике в 2013–2015 годах” от 28 июня 2012 г. подтвержде-

¹ Доцент кафедры финансового и административного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: elenaandreeva09@gmail.com).

Elena Andreeva, associate Professor of the Department of financial and administrative law of St. Petersburg state economic University, PhD in Law, associate Professor (E-mail: elenaandreeva09@gmail.com).

² См.: Цуцнев М.А. Новая децентрализация? // Бюджет. 2011. № 11.

³ См.: Гетманский К. Медведев дал старт работе по передаче части полномочий от федерального центра регионам // Информ Полис online. 2011.

⁴ См.: Росс. газ. 2011. 23 дек.

⁵ Официальный сайт Президента России // <http://www.kremlin.ru> (Дата обращения: 20.08.2012 г.).

но направление на расширение самостоятельности и ответственности регионов⁶.

17 июля 2012 г. на первом после выборов Президента РФ заседании Государственного совета РФ под руководством В.В. Путина также был поднят вопрос о перераспределении федеральных полномочий и децентрализации власти. В своем выступлении заместитель Председателя Правительства РФ Д.Н. Козак назвал децентрализацию властных полномочий важнейшим направлением региональной политики. Он предложил отказаться от практики предоставления индивидуальных субвенций для каждого делегируемого полномочия, за исключением тех субвенций на социальные цели, которые нормативно предопределены, отказаться от полномочий на федеральном уровне согласования структуры руководителей региональных органов исполнительной власти, выполняющих федеральные полномочия, так как в любом случае за эффективность работы отвечает высшее должностное лицо субъекта Федерации, и определять структуру и людей, которые исполняют эти полномочия, он должен самостоятельно. В случае неэффективного исполнения полномочий у федеральных органов исполнительной власти, чьи полномочия переданы на региональный уровень, появляется возможность требовать увольнения соответствующих чиновников, которые руководят этой работой, а также ставить вопрос об ответственности высших должностных лиц субъектов Федерации, в том числе и выборных⁷.

В целях реализации Бюджетного послания Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 гг., а также решений, принятых по итогам заседаний Государственного совета РФ 26 декабря 2011 г. и 17 июля 2012 г., в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р была утверждена Государственная программа Российской Федерации “Региональная политика и федеративные отношения”⁸. В состав Программы была включена подпрограмма “Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием”. В ней отмечалось, что единая субвенция имеет целью “создание для субъектов РФ возможности распределения средств субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, между переданными для осуществле-

ния органам государственной власти субъектов РФ полномочиями РФ”. Предполагалось, что предоставление единой субвенции обеспечит расширение финансовой самостоятельности субъектов РФ и повышение эффективности использования субвенции. В подпрограмме содержалось конкретное мероприятие по формированию единой субвенции, а именно: подготовка проекта постановления Правительства “Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета” (далее – Правила предоставления единой субвенции).

Следует отметить, что данная Программа была отменена в апреле 2014 г.⁹ Тем не менее упомянутое постановление Правительства РФ вместе с Правилами предоставления единой субвенции было принято в марте 2013 г. Таким образом, в 2013 г. единая субвенция стала правовой реальностью, а с 2014 г. она материализовалась посредством включения соответствующих расходов в сумму 10 332 770.9 млрд руб. в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов” от 2 декабря 2013 г.¹⁰ Предоставление единой субвенции предусматривалось в разд. 01 “Общегосударственные вопросы” и в рамках реализации Госпрограммы “Региональная политика и федеративные отношения” в 2014 г. в объеме 10.1% общего объема предоставляемых субвенций, в 2015 г. – 10.3% и в 2016 г. – 10%¹¹.

Понятие и характеристика единой субвенции. Можно утверждать, что сам термин “единая субвенция” впервые был упомянут на рабочей встрече Д.А. Медведева с Д.Н. Козаком и А.Г. Хлопониным 6 декабря 2011 г.¹² Президенту РФ был представлен доклад о децентрализации полномочий. В нем содержалось предложение “о переходе на единую субвенцию федерального бюджета при передаче, например, полномо-

⁶ См.: там же.

⁷ См.: Стенографический отчет заседания Государственного совета Российской Федерации от 17 июля 2012 года // Официальный сайт Президента РФ // <http://президент.рф> (Дата обращения: 14.10.2014 г.).

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1600.

⁹ См.: постановление Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации “Региональная политика и федеративные отношения”» от 15 апреля 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18. Ст. 2153.

¹⁰ См.: Росс. газ. 2013. 6 дек.

¹¹ См.: Крохина Ю.А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. С. 24–28.

¹² См.: Рабочая встреча Президента РФ Д. Медведева с заместителями Председателя Правительства РФ Дмитрием Козаком и Александром Хлопониным // Официальный сайт Президента РФ // <http://президент.рф> (Дата обращения: 21.10.2014 г.).

чий из федерального бюджета” (А.Г. Хлопонин). Избранный термин, на взгляд автора, не совсем удачный, так как, во-первых, единая субвенция объединяет только девять из порядка 25 ранее предоставлявшихся федеральных субвенций. Во-вторых, слово “единая” предполагает полное слияние денежных потоков на исполнение федеральных полномочий, однако в реальности этого не происходит. Например, расчет объемов единой субвенции производится обособленно по каждой субвенции, включенной в единую субвенцию, а потом суммируется. Более подходящим видится термин “объединенная” либо “консолидированная субвенция”. Как сказано в п. 1 Правил предоставления единой субвенции, последняя формируется из субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации. Соответственно, единая субвенция представляет собой совокупность отдельных субвенций. Однако субвенции становятся субвенциями с момента их включения в Закон о бюджете. Но с 2013 г. субвенции, формирующие единую субвенцию, в федеральном бюджете не предусматриваются, так как заменены единой субвенцией. Корректнее было бы указать, что единая субвенция формируется из “ранее предоставлявшихся субвенций”, хотя наиболее обоснованным подходом был бы перечень федеральных полномочий, финансируемых за счет единой субвенции, а не перечисление субвенций.

Какова правовая природа единой субвенции? Данный финансовый инструмент относится к межбюджетным трансфертам. Как и другие субвенции, он используется только в межбюджетных отношениях, т.е. для зачисления в бюджеты другого уровня; носит безвозвратный характер (за исключением не использованных в текущем году остатков); является денежным перечислением; имеет целевое назначение. Цель единой субвенции – компенсация расходов публично-правовых образований другого уровня на осуществление ими оговоренного круга делегированных федеральных полномочий.

Единая субвенция имеет три принципиальных отличия от “просто” субвенции. Так, за счет единой субвенции финансируется не одно, а сразу несколько переданных полномочий. Их круг заранее известен, в то время как “просто” субвенция финансировала только одно полномочие, например мероприятия в области охраны животного мира или водных отношений. Второй отличительной чертой является особенность расчета единой субвенции. Если до появления рассматриваемого инструмента расчет субвенции регионам прово-

дился, исходя из методик, учитывающих расходы на осуществление переданной функции, то объем единой субвенции определяется суммой субвенций, входящих в ее состав. И наконец, укажем право получателей единой субвенции направлять ее на обеспечение всех делегированных государственных полномочий, которые финансируются за счет единой субвенции (“просто” субвенции имели строго целевой характер и расходовались только на выполнение одного полномочия). Создание для субъектов Федерации возможности перераспределения средств субвенции между переданными для осуществления органам государственной власти субъектов Федерации федеральными полномочиями было одной из целей введения единой субвенции. Это положение прямо не было закреплено в законодательстве до конца 2014 г. В п. 14 постановления Правительства РФ “О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 г. № 275” от 23 декабря 2014 г. установлено, что при наличии у органов государственной власти субъекта Федерации необходимости в перераспределении объемов расходов своего бюджета данное перераспределение осуществляется путем внесения в закон субъекта Федерации о бюджете соответствующих изменений. Воспользуются ли регионы предоставленным правом, можно будет определить только эмпирическим путем по итогам 2015 г. С учетом хронического недофинансирования полномочий оно может оказаться невостребованным. Кроме того, отчасти критически следует охарактеризовать порядок реализации обозначенной функции. Во-первых, ранее само распределение бюджетных средств, компенсирующих расходы субъектов Федерации на исполнение переданных полномочий, производилось Федеральным законом о бюджете по каждому полномочию. В настоящее время эту работу проводят субъекты Федерации. Например, в приложении № 3 к Закону Санкт-Петербурга “О бюджете Санкт-Петербурга на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов” отдельно выделяются расходы, осуществляемые за счет единой субвенции: на осуществление полномочий в отношении объектов культурного наследия; на государственную регистрацию актов гражданского состояния; в сфере охраны здоровья граждан; в сфере образования и т.д.¹³ Во-вторых, перераспределение сумм субвенции путем внесения поправок в закон субъекта Федерации о бюджете существенно затрудняет процесс управления средствами единой субвенции. Данный

¹³ См.: Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2014. № 36.

вопрос можно было оставить на откуп высшему исполнительному органу субъекта Федерации. Подчеркнем, что формально субъекты Федерации вольны в делении сумм единой субвенции по отдельным полномочиям, однако связаны доведенными до них Минфином России показателями, а также действующими методиками распределения средств.

Единая субвенция, как и другие субвенции, зачисляется и расходуется с использованием счетов, открытых в Федеральном казначействе.

Анализ нормативных актов о единой субвенции. В Бюджетном кодексе РФ рассматриваемая дефиниция не упоминается. Правовой основой обращения единой субвенции стали следующие нормативные документы:

постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации” от 27 марта 2013 г.¹⁴;

распоряжения Правительства РФ: “Об утверждении перечня субвенций, формирующих единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, на 2014–2016 годы” от 17 августа 2013 г.¹⁵; “Об утверждении Перечня субвенций, формирующих единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, на 2015–2017 годы” от 15 июля 2014 г.¹⁶; “Об утверждении целевых показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий” от 3 декабря 2013 г.¹⁷;

приказы Министерства регионального развития России: “Об утверждении Порядка перечисления единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации” от 28 октября 2013 г.¹⁸; “Об утверждении формы и сроков представления отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является единая субвенция бюджетам субъектов Российской Федерации” от 12 декабря 2013 г.¹⁹;

нормативные акты отраслевых уполномоченных федеральных органов исполнительной власти об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов

государственной власти субъектов Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в части субвенций, формирующих единую субвенцию;

нормативные акты отраслевых уполномоченных федеральных органов исполнительной власти об утверждении порядка оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в части субвенций, формирующих единую субвенцию;

нормативные акты отраслевых уполномоченных федеральных органов исполнительной власти об утверждении форм и сроков представления органами государственной власти субъектов Федерации отчетов о фактически достигнутых ими значениях целевых показателей эффективности деятельности по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в части субвенций, формирующих единую субвенцию.

Исходя из толкования Правил предоставления единой субвенции и уже принятых ведомственных актов, последние три позиции должны иметь место по каждому переданному субъектам Федерации полномочию, финансируемому за счет единой субвенции либо по курируемым ведомствам. Соответственно, общее количество ведомственных актов, регламентирующих все аспекты происхождения единой субвенции, будет составлять не менее 21 документа. По состоянию на начало 2015 г. принято менее 50% из них. К этому прибавим ежегодный Закон о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, региональные законы о бюджетах, а также правовые акты субъектов Федерации, регламентирующие деятельность по управлению единой субвенцией. Если сложить все названные документы, то выяснится, что по единой субвенции за период 2013 – начало 2015 г. принято порядка 30 нормативных правовых актов федерального уровня и порядка трех – регионального в каждом субъекте Федерации. При этом наблюдается тенденция к их росту.

Как уже было отмечено, анализируемые новеллы не были отражены в нормах Бюджетного кодекса РФ и других федеральных законов. Определение субвенций в ст. 133 БК РФ не входит в явное противоречие с нововведениями. Тем не менее п. 4 данной статьи, предписывающий распределение субвенций между субъектами Федерации по методикам для соответствующего вида субвенций, требует корректировки, поскольку установленные видовые субвенции объединены в единую субвенцию. В п. 4 Правил предоставления единой субвенции определена формула ее расчета

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1576.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 34. Ст. 4481.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4343.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 49. Ст. 6503.

¹⁸ См.: Росс. газ. 2013. 27 дек.

¹⁹ См.: там же. 30 дек.

бюджету i-го субъекта Федерации. Если исходить из принципа последовательности реформ, основные позиции должны быть закреплены в Бюджетном кодексе РФ.

Проанализируем федеральные законы о делегировании полномочий Российской Федерации субъектам Федерации. В каждом из них (порядка 23 документов) определено, что средства на реализацию передаваемого полномочия предусматриваются в федеральном бюджете в виде **отдельных** субвенций, расходуемых исключительно на выполнение указанного полномочия. Например, в п. 5, 6 ст. 4 Федерального закона “Об актах гражданского состояния” от 15 ноября 1997 г.²⁰ сказано, что “средства на реализацию передаваемых полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций..., носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели”. Таким образом, нормы подзаконных нормативных актов о единой субвенции входят в противоречие с приведенными положениями федеральных законов о делегировании полномочий.

С момента введения единой субвенции ни один документ, регулирующий процесс прохождения финансовых потоков по названным субвенциям, отменен не был.

Внутреннее наполнение единой субвенции. Согласно Правилам предоставления единой субвенции (п. 2 и 3) она складывается из субвенций, Перечень которых утверждается Правительством РФ сроком **на три года**. Перечень на 2014–2016 гг. был утвержден 17 августа 2013 г. Распоряжением Правительства РФ № 1456-р. В данный Перечень были включены **11 субвенций** (на общую сумму 10 332 770.9 млрд руб.), а именно:

в сфере охраны здоровья, образования, культурного наследия; в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов; охраны и использования охотничьих ресурсов по федеральному государственному охотничьему надзору, выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов и заключению охотхозяйственных соглашений; охраны и использования охотничьих ресурсов (за исключением предыдущего пункта); охраны и использования объектов животного мира (за исключением охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов); водных отношений; лесных отношений; по регистрации актов гражданского состояния; осуществлению деятельности, связанной с перевозкой между субъектами

Федерации, а также в пределах территорий государств – участников СНГ несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов и иных детских учреждений.

Однако уже 26 ноября 2013 г. Распоряжением Правительства РФ № 2201-р²¹ из названного Перечня были исключены две субвенции: на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных и лесных отношений. Причиной поправок стал протест Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Ведомство указало, что обе субвенции напрямую связаны с обеспечением безопасности населения и объектов экономики. По существующей системе деньги, полученные регионами по таким субвенциям, могут быть израсходованы только на конкретные цели: на профилактику и тушение лесных пожаров, воспроизводство лесов, борьбу с вредителями, а также на проведение мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод. Между тем в рамках единой субвенции субъекты Федерации имеют право по своему усмотрению перераспределять средства, выделенные для реализации полномочий. В области лесного и водного хозяйства это могло бы привести к большим экологическим и экономическим рискам. Позиция была поддержана Министерством финансов РФ и Министерством регионального развития РФ²². В итоге Распоряжением Правительства РФ от 15 июля 2014 г. № 1309-р²³ был утвержден новый Перечень субвенций, формирующих единую субвенцию, на 2015–2017 годы с учетом исключения двух пунктов. Данные действия органов управления демонстрируют непоследовательность и несогласованность работы ведомственных структур между собой и с высшими органами власти.

В этой связи возникает вопрос: какой принцип лежит в основе разграничения субвенций? Изначально централизации не подлежали только субвенции на исполнение публичных нормативных обязательств, например по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений (ст. 17 Федерального закона “Об иммунопрофилактике инфекционных болезней”); по осуществлению выплаты инвалидам компенсаций страховых премий по договору обязательного страхования

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 34. Ст. 4481.

²² См.: Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации // <http://www.mir.gov.ru/news> (Дата обращения: 29.10.2014 г.).

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Ч. II). Ст. 4343.

гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ст. 17 Федерального закона “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств”); на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренных федеральными законами “О ветеранах”, “О социальной защите инвалидов” и т.д.²⁴ Тем не менее в Правилах предоставления единой субвенции было зафиксировано второе исключение: федеральные субвенции, передаваемые органам местного самоуправления, так называемые “транзитные” субвенции²⁵. К ним, например, относятся субвенции на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты; на составление списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции.

Согласно ст. 6 БК РФ публичные нормативные обязательства – это публичные обязательства перед физическими лицами, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном размере. Речь идет о различных выплатах социального характера (компенсаций, пособий и проч.). Общий объем бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств указывается в бюджетах соответствующего публично-правового образования (ст. 184.1, 192 БК РФ). Бюджетные ассигнования предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств (ст. 74.1 БК РФ). Большинство из них выполняются Российской Федерацией самостоятельно. Некоторые выплаты организованы через систему делегирования полномочий. Например, субъектам Федерации переданы функции и соответствующие субвенции по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений; государственных пособий гражданам, имеющим детей; единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью. На наш взгляд, невключение названных субвенций в единую, безосновательно. Причиной к обособлению, по-видимому, является отнесение данных обязательств к так называемым “защищенным статьям бюджета”, при исполнении которых требуются особый контроль и дополнительные гарантии их целевого использо-

вания. Тем не менее мера кажется излишней, так как, во-первых, отвлечение финансовых потоков возможно и при отражении их отдельной строкой бюджета. Здесь следует исходить из презумпции добросовестности исполнителей. Во-вторых, недофинансирование может иметь место только при ошибочных расчетах потребности или несвоевременном поступлении субвенции в регионы по вине Российской Федерации. Кроме того, объем денежных средств на исполнение публичных нормативных обязательств поддается точной оценке ввиду наличия сведений о количестве граждан и размерах полагающихся им выплат.

В отношении второго исключения заметим, что транзитные субвенции поступают в бюджеты муниципальных образований опосредованно через бюджеты субъектов Федерации. Соответственно, они должны быть обособлены от субвенций, остающихся в региональных бюджетах. По мнению автора, их можно было объединить между собой и передавать муниципальным образованиям одной суммой.

Не определена в Правилах предоставления единой субвенции участь **новых субвенций**. Так, в 2013 г. из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации предоставлялось 25 видов субвенций. В 2014 г. – на одну больше, в 2015 г. – уже 32 вида (с учетом девяти субвенций, формирующих единую субвенцию). Для примера: в 2015 г. внедрены четыре новые субвенции Республике Крым и городу федерального значения Севастополь на осуществление отдельных полномочий в области лесных, водных отношений и недропользования. Никакого механизма учета данных изменений в нормативных актах не предусмотрено. Следовательно, вновь введенные субвенции будут администрироваться в старом порядке.

Неоднородность субвенций позволяет выдвинуть предложение об их объединении по иным принципам, а именно: по сходству обеспечиваемых полномочий либо по курирующему органу. Например, все субвенции в области природопользования и охраны окружающей среды (по состоянию на январь 2015 г. таких субвенций 10) целесообразно соединить в одну с подобным названием. Аналогично – с субвенциями в области социальной защиты и охраны здоровья населения (по состоянию на январь 2015 г. их 17). Другие субвенции, на наш взгляд, объединению не подлежат, так же как не подлежат объединению полномочия, которые они финансируют.

Участники правоотношений по обращению средств единой субвенции. Главным распорядителем средств единой субвенции изначально

²⁴ См.: протокол заседания Государственного совета от 17 июля 2012 г.

²⁵ О классификации субвенций см.: *Андреева Е.М.* Субвенционная система Российской Федерации: анализ правовых и экономических отношений. СПб., 2012.

было Министерство регионального развития РФ. В его задачи входило:

обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств;

осуществление планирования соответствующих расходов бюджета;

сбор от уполномоченных федеральных органов проектов распределения субвенций, формирующих единую субвенцию;

получение заявок и перечисление средств субвенции в бюджеты субъектов Федерации;

сбор отчетов о расходах единой субвенции субъектами Федерации, формирование бюджетной отчетности главного распорядителя бюджетных средств;

обеспечение соблюдения получателями субвенций условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении (поправка в ст. 158 БК РФ от декабря 2013 г.). Не совсем ясен механизм такого обеспечения;

внутренний финансовый контроль, направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам (ст. 160.2-1 БК РФ). Хотелось бы отметить, что никаких дополнительных документов о порядке осуществления контроля, фиксации фактов нарушений бюджетного законодательства не имеется. Исходя из толкования ст. 265 и 266 БК РФ (в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ²⁶), главный распорядитель бюджетных средств относится к объектам, а не к органам финансового контроля, соответственно, не наделен полномочиями по применению методов финансового контроля (проверка, ревизия, обследование и проч.), оформлению результатов контрольных мероприятий; составлению уведомлений о применении бюджетных мер принуждения;

подготовка и организация мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

Указом Президента РФ «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» от 8 сентября 2014 г.²⁷ данный орган был ликвидирован. Ведомство исполняло роль главного распорядителя около полутора лет. После упразднения Минрегиона более трех месяцев единая субвенция находилась вне администрирования. С января 2015 г. его функции были пере-

даны Министерству финансов РФ посредством внесения поправок в Правила предоставления единой субвенции²⁸. Что касается Минрегиона, то он фактически играл роль посредника между финансовым органом, профильными федеральными ведомствами и субъектами Федерации. Ранее каждая субвенция замыкалась на своего главного распорядителя с соответствующими полномочиями. Насколько целесообразно введение дополнительного звена в данном механизме, сказать трудно. Полагаем, что Министерство финансов РФ не сможет повысить эффективность управления средствами единой субвенции. Колоссальный круг полномочий Минфина не позволит ему в должной мере осуществлять обязанности главного распорядителя. Наиболее результативной в этом статусе видится деятельность **отраслевого** министерства.

Примечательно, что ст. 306.4. и 306.8 БК РФ предусмотрены бюджетные меры принуждения за нецелевое использование бюджетных средств и нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, соответственно. Согласно ст. 306.3 Кодекса названные меры применяет финансовый орган (в данном случае – Министерство финансов РФ). К субъектам ответственности отнесен главный распорядитель бюджетных средств. В соответствии с изложенным Минфин в части единой субвенции есть одновременно и подконтрольный субъект, и лицо, привлекающее к ответственности.

Из анализируемых правоотношений не исключены и бывшие главные распорядители средств субвенций, формирующих ныне единую субвенцию, – уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Федерации. Тем не менее их роль в рассматриваемых отношениях нивелирована. Надлежит учесть и то обстоятельство, что профильные ведомства в части единой субвенции больше не являются участниками бюджетного процесса.

Если проанализировать Правила предоставления единой субвенции, то за названными органами сохранились следующие функции:

²⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2014 г. № 1456 // Официальный Интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 10.01.2015 г.).

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 37. Ст. 4934.

ежегодное представление проекта распределения субвенций, формирующих единую субвенцию, в Министерство финансов РФ, что противоречит абз. 2 п. 5 ст. 133 БК РФ. В названном пункте Кодекса закреплена обязанность главных распорядителей средств федерального бюджета направлять субъектам Федерации методики (проекты методик) распределения субвенций бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета, а также исходные данные для проведения расчетов распределения субвенций бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Поскольку Министерство финансов РФ – главный распорядитель средств единой субвенции, названная обязанность относится к нему. Оно должно проводить сверку с регионами по всем девяти субвенциям, не обладая для этого ни трудовыми, ни временными ресурсами. Следуя логике норм о единой субвенции, приведенное положение БК РФ подлежит корректировке;

утверждение (ежегодно) и контроль за достижением значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации по осуществлению переданных им полномочий. На наш взгляд, ежегодное утверждение показателей нецелесообразно. Оптимально было бы установить периодичность проверки актуальности таких показателей и корректировать их при необходимости;

оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации по осуществлению переданных им полномочий. В случае недостижения значений целевых показателей уполномоченный федеральный орган наделен правом вносить предложение об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Федерации. Озвученное положение кажется весьма спорным. Во-первых, вызывает сомнение возможность его введения постановлением Правительства РФ. В федеральных законах о передаче полномочий данная мера не закреплена. Во-вторых, необходимо ввести признак существенности нарушений и его критерии. Уместнее была бы система финансовых взысканий, учитывающих причины и значимость нарушений, применяемая как к субъекту Федерации, так и к его должностным лицам.

Полномочия по финансовому контролю за расчетом, перечислением и расходованием средств единой субвенции в Правилах не распределены. В федеральных законах о делегировании полномочий на ведомственные структуры возложена функция контроля за целевым расходованием со-

ответствующих бюджетных средств, но без надлежащей детализации. В БК РФ данные органы не упоминаются, к органам финансового контроля не относятся. В свете последней реформы законодательства о финансовом контроле, направленной на более четкое разграничение полномочий между органами финансового контроля, требуется обозначить круг обязанностей курирующих федеральных органов в этой части²⁹.

Кроме того, согласно гл. 26 БК РФ полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере имеют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора РФ, Федеральное казначейство (внутренний финансовый контроль) и Счетная палата РФ (внешний финансовый контроль).

По мнению автора, значение профильных федеральных ведомств нельзя минимизировать, так как в конечном счете они ответственны за реализацию федеральных полномочий. Скрытая угроза здесь видится в том, что отраслевые органы сегодня не имеют действенных механизмов влияния на объемы средств, выделяемых по своим направлениям. В то же время данными органами утверждаются целевые показатели, а их достижение не в последней степени зависит от объемов финансирования.

Получателями единой субвенции являются субъекты Федерации, которые:

включают предназначенные для них суммы в доходную часть регионального бюджета с разбивкой по каждому полномочию. В Правилах предоставления единой субвенции остался неурегулированным вопрос о сверке исходных данных с субъектами Федерации;

обеспечивают результативность, целевой характер использования средств субвенции;

принимают и (или) исполняют бюджетные обязательства;

ежеквартально представляют главному распорядителю, курирующему федеральному органу исполнительной власти отчеты о своих расходах, источником финансового обеспечения которых является единая субвенция, а также отчеты, содержащие сведения о фактически достигнутых ими значениях целевых показателей;

²⁹ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 116783-6 “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” // Сайт Государственной Думы РФ // <http://duma.gov.ru> (Дата обращения: 20.01.2015 г.).

возвращают не использованные в отчетном финансовом году остатки единой субвенции в доход федерального бюджета.

Механизм объединения субвенций применяется в настоящее время только на уровне Российской Федерации. Слияние региональных субвенций (предоставляемых из бюджета субъекта Федерации муниципальным образованиям) в единую законодательством не предусмотрено.

Проблемы и перспективы единой субвенции. Если обобщить все выявленные недостатки нового механизма финансирования переданных полномочий, то их условно можно разделить на технико-юридические, организационные и “принципиальные”. К **технико-юридическим** отнесем отсутствие в БК РФ упоминания о единой субвенции; невнимание законодателя к понятийному аппарату (нет легального определения единой субвенции; неудачность введенного термина; увеличение на порядок количества нормативных документов, регулирующих процесс обращения субвенции). Автором выявлены противоречия новых положений, регламентирующих правовой режим единой субвенции, с нормами БК РФ, федеральными законами о передаче полномочий.

К дискуссионным проблемам **организационного плана** стоит причислить:

нерациональность критериев включения той или иной субвенции в единую;

неустойчивость Перечня субвенций, формирующих единую субвенцию, несмотря на мораторий его изменения в течение трехлетнего периода. Не решена в законодательстве судьба новых субвенций, которые могут вводиться в связи с делегированием дополнительных полномочий;

нестабильность в управлении единой субвенцией. Субъекты бюджетного планирования — уполномоченные федеральные органы исполнительной власти по курируемым направлениям лишены статуса главного распорядителя бюджетных средств и отчасти отстранены от решения вопросов финансирования делегируемых полномочий. Назначенное главным распорядителем Министерство регионального развития РФ упразднено, проработав в данном статусе около полутора лет. Кажется спорной передача Министерству финансов РФ обязанностей главного распорядителя средств единой субвенции;

сложность механизма перераспределения средств единой субвенции между переданными полномочиями (посредством внесения изменений в закон субъекта Федерации о бюджете);

нецелесообразность ежегодного утверждения показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации по осуществлению переданных им федеральных полномочий. Следовало бы ввести проверку актуальности утвержденных показателей и ее периодичность;

в Правилах предоставления единой субвенции остались неурегулированными вопросы о сверке исходных данных с субъектами Федерации, порядке выделения дополнительных средств;

резкое увеличение объема работы на местах, связанное с новыми обязанностями региональных органов власти по расчету, распределению единой субвенции. Усложнилась отчетность. Эти расходы субъектам Федерации не компенсируются.

Принципиальные возражения имеются установленным критериям разграничения субвенций на “отдельные” и включаемые в единую субвенцию. Сегодня за счет единой субвенции финансируются федеральные полномочия, не имеющие между собой ничего общего. Неоднородность таких субвенций позволяет выдвинуть предложение по их объединению по принципу схожести исчисления (расходования) либо органу, курирующему обеспечиваемые за счет субвенции функции. Полагаем, что это повысило бы эффективность исполнения переданных полномочий, упростило и унифицировало работу отраслевых органов, минимизировало управленческие расходы. Критически стоит отнестись к положению о праве уполномоченных федеральных органов ставить вопрос об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Федерации за ненадлежащее исполнение полномочий Федерации. Кроме того, если за неисполнение или недобросовестное исполнение федеральных полномочий предусмотрена ответственность чиновников вплоть до увольнения, следует отразить зеркальное правило о поощрении в случае добросовестного исполнения ими обязанностей, превышения целевых показателей.

Вызывают также опасения скорость проводимых реформ, отсутствие переходных периодов, которые позволили бы специалистам на местах адаптироваться к новым условиям. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что законодателю лишь в незначительной степени удалось добиться решения задач введения единой субвенции, а все выявленные проблемы и недостатки нового правового инструмента не позволяют оценить его как рациональный и эффективный.