

# DISPUTATIO

УДК 336.1

## **НЕТ КАТЕГОРИИ – НЕТ ПРОБЛЕМЫ\***

**(о некоторых новациях в проекте нового  
Бюджетного кодекса РФ)**

**Б.А. Лавровский**

Новосибирский государственный  
технический университет,  
Институт экономики и организации  
промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск, Россия

boris.lavrovski@gmail.com

**Е.А. Горюшкина**

Национальный исследовательский  
Новосибирский государственный  
университет,  
Институт экономики и организации  
промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск, Россия

e.goryushkina@mail.ru

Профильное федеральное региональное ведомство (Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике) с начала своего существования находилось в затруднительном положении относительно предмета своей деятельности. Об этом косвенно свидетельствуют многочисленные (пять раз!) его переименования. Затруднения, наконец, достигли такого уровня, что было решено в октябре 2001 г. года его распустить. В 2004 г. министерство воссоздали, но в сентябре 2014 г. оно было вновь упразднено.

Между статьями 41 и 47 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) от 1 января 2000 г. существовало противоречие, касающееся содержания категории «собственные доходы». Разработчикам надо было устранить противоречие, но таким образом, чтобы по возможности объем собственных доходов регионов увеличить в соответствии с политической линией. И действительно, в редакции статьи 47 БК РФ от 1 января 2005 г. к собственным доходам бюджетов были отнесены также «доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций». Гениальность идеи в том, что существенный прирост собственных доходов территорий достигается простым изменением формулировки. Но и это решение оказалось недостаточно радикальным, и из проекта новой редакции Кодекса понятие «собственные доходы» *вообще исключено*.

Однако, тенденция!

---

\* Материал подготовлен в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России, проект 26.2024.2017/4.6.

**Ключевые слова:** Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике, собственные доходы территорий, доходы в виде финансовой помощи, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения.

DOI: 10.17212/2075-0862-2017-4.1-179-184

Найден новый нетривиальный метод радикального решения острых социально-экономических проблем. Об этом надо знать.

Наличие «вечных» проблем в постсоветской России – не новость. Одними из наиболее известных являются сюжеты, посвященные бюджетному федерализму, межбюджетным отношениям и т. п. Результатом является то, что «в Белом доме осознают тупик, в который в течение многих лет заходила и теперь зашла сама концепция межбюджетных отношений» [1].

О бюджетном федерализме ниже, а пока о региональном развитии и его институциональных формах. 10 января 1994 г. образовано Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике. В Положении о Министерстве сказано, что оно, среди прочего, разрабатывает и осуществляет государственную политику федерализма, совершенствования национально-государственного и административно-территориального устройства, развития местного самоуправления, государственную региональную политику [7].

С тех пор государство перманентно находится в затруднительном положении относительно предмета деятельности «профильного» регионального министерства. Об этом косвенно свидетельствуют многочисленные его переименования (с марта 1996 г. по май 2000 г. – пять раз!). Затруднения, наконец, достигли такого уровня, что было решено в октябре 2001 г. года его распустить. В 2004 г. здравый смысл вроде бы

восторжествовал и министерство воссоздано. Но здравый смысл – не указ, и в сентябре 2014 г. министерство было упразднено [3, 5].

От упразднения министерства проблематика регионального развития никуда не делась. Более того, в последнее время на высоком государственном уровне резко возросло внимание к пространственным аспектам экономического и социального развития страны. В сентябре 2016 г. под председательством президента России Владимира Путина прошло заседание Совета Безопасности РФ, где обсуждались вопросы совершенствования государственной региональной политики. Вышел Указ президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [10]. В этой связи эксперты задаются вопросом: когда будет вновь воссоздан компактный федеральный орган регионального развития с очень высоким статусом?

Не менее захватывающей, примерно в той же тональности и с тем же финалом, является эпопея, связанная с концепцией бюджетного федерализма. Одной из базисных его категорий являются «Собственные доходы» территории, которые, как следует из многих правительственных решений и программ, следует всемерно повышать [6, 8].

Из содержания ст. 41 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ), введенного в действие 1 января 2000 г., следует, что в состав собственных доходов, среди прочего, вклю-

чаются «доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов». Одновременно в ст. 47 БК РФ указывается, что финансовая помощь, под которой понимаются перечисления от бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств (ст. 44 БК РФ), собственным доходом не является. Наблюдается очевидное противоречие между содержанием разных статей и пунктов одного и того же БК РФ.

Противоречие устранили, но как? В соответствии с редакцией ст. 47 БК РФ, вступившей в действие с 1 января 2005 г., к собственным доходам бюджетов относятся налоговые и неналоговые доходы, а также «доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций» [2] (формулировка приводится с учетом изменений, внесенных в ст. 47 БК РФ Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ).

Анализ показывает, что законодатель избегает давать содержательное определение собственным доходам. Нет и намек на формулировки, связанные с иными, отличными от собственных, т. е. с «несобственными» доходами. Недостаточная ясность в понимании природы собственных доходов, отсутствие определения дают возможность достаточно вольно их трактовать, переименовывать отдельные компоненты, чтобы «соответствовать текущей линии». Так, в современной редакции БК РФ задача повышения собственных доходов, насколько можно понять, фактически решена простым переиме-

нованием одних видов доходов в другие. Иначе говоря, большая часть федеральной помощи стала называться собственными доходами. Разумеется, масса «собственных» доходов в такой интерпретации существенно выросла.

Заключительный аккорд, касающийся понятия «собственные доходы», оказался все же весьма неожиданным. Из проекта основных направлений бюджетной политики на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 гг. следует, что в 2017 г. предстоит принять новую редакцию Бюджетного кодекса, призванного заменить действующий БК РФ. Проект нового Кодекса Минфин вынес на общественное обсуждение в начале мая 2015 г. Так вот, из проекта новой редакции Кодекса понятие «собственные доходы» вообще исключено. Заодно исключена категория «межбюджетные отношения». В последнем случае в соответствии с «безупречной» логикой разработчиков – «из-за отсутствия применения этого термина по тексту Кодекса» [9]. Невозможно не вспомнить в этой связи фольклорную реплику: «Однако, тенденция!».

Что могло остаться от бюджетного да и вообще российского федерализма, если бы эти новации перекочевали из проекта в законы. К счастью, на необходимость опираться «на бюджетный федерализм» при построении налоговой и финансово-бюджетной политики напомнила недавно Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко [4]. В итоге (возможно, не только из-за этого) принятые в марте и июле 2017 г. редакции Бюджетного кодекса не затрагивают понятия «собственные доходы» и «межбюджетные отношения» [2]. Но кто может поручиться за очередных новаторов?

**Литература**

1. Бутрин Д. Шаг вправо, шаг влево – рас-ход [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 2017. – 28 февраля (№ 34). – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3228542> (дата обращения: 17.10.2017).
2. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: (в редакции Федерального закона от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ; 28.03.2017 № 48-ФЗ, от 18.07.2017 № 172-ФЗ, от 18.07.2017 № 178-ФЗ, от 29.07.2017 № 262-ФЗ) [Электронный ре-сурс] // КонсультантПлюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 17.10.2017).
3. Валентей С. Зачем России Министерство регионального развития? [Электронный ре-сурс] // ResearchGate: web-сайт. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/282337727\\_ZACEM\\_ROSSII\\_MINISTERSTVO\\_REGIONALNOGO\\_RAZVITIA](https://www.researchgate.net/publication/282337727_ZACEM_ROSSII_MINISTERSTVO_REGIONALNOGO_RAZVITIA) (дата обра-щения: 17.10.2017).
4. Матвиенко: выравнивание бюджетной обеспеченности регионов – ключевое на-правление работы СФ [Электронный ре-сурс] // Вместе-РФ: web-сайт. – URL: <http://vmeste-rf.tv/news/178627.do> (дата обращения: 18.10.2017).
5. Министерства по национальной полити-ке в новейшей истории страны [Электронный ресурс] // Национальный акцент: web-сайт. – URL: <http://nazaccent.ru/help/ministerstva-po-nacionalnoj-politike-v-novejshej-i/> (дата обра-щения: 18.10.2017).
6. Основные направления бюджетной по-литики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов: проект [Электронный ре-сурс] // Министерство финансов Российской Федерации: web-сайт. – URL: [http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Proekt\\_ONBP\\_2016-18.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Proekt_ONBP_2016-18.pdf) (дата обращения: 18.10.2017).
7. Постановление Правительства РФ от 11.04.94 № 312 «Об утверждении положения о Министерстве Российской Федерации по де-лам национальностей и региональной полити-ке» [Электронный ресурс] // Законодательная база Российской Федерации. – URL: <http://zakonbase.ru/content/part/17510> (дата обра-щения: 18.10.2017).
8. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюд-жетного федерализма в Российской Федера-ции на период до 2005 года» [Электронный ре-сурс] // КонсультантПлюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33042/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042/) (дата обращения: 18.10.2017).
9. Пояснительная записка к проекту фе-дерального закона «Бюджетный кодекс Рос-сийской Федерации» [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федера-ции: web-сайт. – URL: [http://minfin.ru/com-mon/upload/nra\\_projects/pz\\_10.docx](http://minfin.ru/common/upload/nra_projects/pz_10.docx) (дата об-ращения: 18.10.2017).
10. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной по-литики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электрон-ный ресурс] // КонсультантПлюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/) (дата обращения: 18.10.2017).

**NO CATEGORY – NO PROBLEM**  
**(About some innovations in the draft of the new Budget Code**  
**of the Russian Federation)**

**B.L. Lavrovsky**

Novosibirsk State Technical University,  
Institute of Economics and Industrial  
Engineering, SB RAS,  
Novosibirsk, Russian Federation

boris.lavrovski@gmail.com

**E.A. Goryushkina**

Novosibirsk State University,  
Institute of Economics and Industrial  
Engineering, SB RAS,  
Novosibirsk, Russian Federation

e.goryushkina@mail.ru

The profile federal regional department (**Russian Federation Ministry for Nationalities Issues and Regional Policy**) since its establishment has been in a difficult situation in the matter of its activity object. This is proved indirectly by its numerous (five times!) renaming. Difficulties finally reached such a level that it was decided in October 2001 to abolish it. In 2004, the ministry was re-created, but in September 2014 it was abolished again.

Between the articles 41 and 47 of the Budget Code of the Russian Federation of January 1, 2000, there was a contradiction in the matter of the content of “own revenues” category. The developers had to eliminate the contradiction, but in such a way that, as far as possible, the volume of the region’s own revenues should be increased in accordance with the political line. And indeed, in the amended article 47 of the Budget Code of January 1, 2005, “incomes received by budgets in the form of gratuitous income, with the exception of subventions” were also attributed to the budget’s own revenues. The greatness of the idea is that a significant increase in the region’s own revenues is achieved by simply changing the definition. But this decision was not radical enough, and the concept of “own revenues” is completely excluded from the draft of the new edition of the Code.

It is a tendency, though!

**Keywords:** Russian Federation Ministry for Nationalities Issues and Regional Policy, the territory’s own revenues, income in the form of financial assistance, budget federalism, inter-budget relations.

DOI: 10.17212/2075-0862-2017-4.1-179-184

#### References

1. Butrin D. Shag vpravo, shag vlevo – raskhod [Step to the right, step to the left are expenditure]. *Kommersant*, 2017, 28 February, no. 34. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/3228542> (accessed 17.10.2017).

2. *Byudzhetnyi Kodeks Rossiiskoi Federatsii*. (v redaktsii Federal'nogo zakona ot 26.04.2007 g. N 63-FZ; 28.03.2017 N 48-FZ, ot 18.07.2017 N 172-FZ,

ot 18.07.2017 N 178-FZ, ot 29.07.2017 N 262-FZ) [Budget Code of the Russian Federation (as amended by Federal Law of April 26, 2007 no. 63-FZ; of March 28, 2017 no. 48-FZ; of July 18, 2017 no. 172-FZ; of July 18, 2017 no. 178-FZ; of July 29, 2017 no. 262-FZ)]. *Konsul'tantPlus* [Consultant plus]: website. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (accessed 17.10.2017).

3. Valentei S. Zachem Rossii Ministerstvo regional'nogo razvitiya? [What the Ministry of Regional Development is for to Russia?]. *ResearchGate*: website. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/282337727\\_ZACEM\\_ROSSII\\_MINISTERSTVO\\_REGIONALNOGO\\_RAZVITIA](https://www.researchgate.net/publication/282337727_ZACEM_ROSSII_MINISTERSTVO_REGIONALNOGO_RAZVITIA) (accessed 17.10.2017).

4. Matvienko: *vyravnivanie byudzhetoj obespechenosti regionov – klyuchevoe napravlenie raboty SF* [Matvienko: region fiscal capacity equalization is a key function of the Federation Council]. *Vmeste-RF*: website. Available at: <http://vmeste-rf.tv/news/178627.do> (accessed 18.10.2017).

5. Ministerstva po natsional'noi politike v noveishei istorii strany [Ministries of national policy in the recent history of the country]. *Natsional'nyi aktsent*: website. Available at: <http://nazaccent.ru/help/ministerstva-po-natsionalnoj-politike-v-novejshej-i/> (accessed 18.10.2017).

6. Osnovnye napravleniya byudzhetoj politiki na 2016 god i na planovyi period 2017 i 2018 godov: proekt [The budgetary policy main directions for 2016 and for the planning period of 2017 and 2018: project]. *Ministerstvo finansov Rossijskoi Federatsii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]: website. Available at: [http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Proekt\\_ONBP\\_2016-18.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Proekt_ONBP_2016-18.pdf) (accessed 18.10.2017).

7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11.04.94 N 312 "Ob utverzhenii polozheniya o Ministerstve Rossijskoi Federatsii po delam natsional'nosti i regional'noi politike" [RF Government Decree "The approval of regulation on the Russian Federation Ministry of Nationalities issues and Regional

Policy" of April 11, 1994 N 312]. *Zakonodatel'naya baza Rossijskoi Federatsii* [Legislative base of the Russian Federation]. Available at: <http://zakonbase.ru/content/part/17510> URL: <http://zakonbase.ru/content/part/17510>, (accessed 18.10.2017).

8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.08.2001 N 584 "O Programme razvitiya byudzhetoj federalizma v Rossijskoi Federatsii na period do 2005 goda" [RF Government Decree "The program of budgetary federalism development in the Russian Federation for the 2005", August 15, 2001 N 584]. *Konsul'tantPlus* [Consultant plus]: website. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33042/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042/) (accessed 18.10.2017).

9. Poyasnitel'naya zapiska k proektu federal'nogo zakona "Byudzhetoj kodeks Rossijskoi Federatsii" [Explanatory note to the draft federal law "Budget Code of the Russian Federation"]. *Ministerstvo finansov Rossijskoi Federatsii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]: website. Available at: [http://minfin.ru/common/upload/npa\\_projects/pz\\_10.docx](http://minfin.ru/common/upload/npa_projects/pz_10.docx) (accessed 18.10.2017).

10. Ukaz Prezidenta RF ot 16.01.2017 N 13 "Ob utverzhenii Osnov gosudarstvennoj politiki regional'nogo razvitiya Rossijskoi Federatsii na period do 2025 goda" [Decree of the President of Russia "The approval of the basic principles of regional development state policy of the Russian Federation for the period up to 2025" of January 16, 2017 N 13]. *Konsul'tantPlus* [Consultant plus]: website. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/) (accessed 18.10.2017).