

Стенограмма научно-практической конференции

«Бюджетный федерализм: итоги и перспективы»

25 марта 2014 года

В.И. МАТВИЕНКО

Добрый день, уважаемые коллеги! Сегодня в Совете Федерации мы проводим научно-практическую конференцию "Бюджетный федерализм: итоги и перспективы". Я благодарю всех вас, кто откликнулся на наше приглашение. Надеюсь, в ходе нашей плодотворной дискуссии мы не только оценим тот путь, который мы прошли, но главное – что нужно делать для повышения эффективности нашего бюджетного законодательства.

Можно считать, что уже с момента принятия Бюджетного кодекса в 2000 году в России созданы все необходимые системные предпосылки для развития бюджетного федерализма. Проведено разграничение расходных полномочий. За каждым уровнем бюджетной системы закреплены доходные источники. Сформированы и реально работают механизмы финансовой поддержки региональных и местных бюджетов. Отказ от практики признания особого статуса отдельных регионов в налогово-бюджетных отношениях позволил преодолеть негативные последствия "парада суверенитетов" 90-х годов и укрепить единство нашей страны.

Кстати, о том, что бюджетный федерализм сам по себе гораздо более привлекателен для регионов, чем унитарная модель, убедительно свидетельствуют и последние события, связанные с воссоединением Крыма с Россией. Если в составе Украины республика практически все поступления по налогу на прибыль отправляла в столицу, то как новый субъект Российской Федерации она почти 90 процентов этих средств будет оставлять себе. И преимущества в данном случае налицо.

Но будем откровенны: несмотря на все старания, систему межбюджетных отношений так и не удалось сделать по-настоящему прозрачной, стабильной и предсказуемой. Многие ее принципы остались красивой декорацией и на практике не соблюдаются, чего никак не скажешь о неуклонной тенденции к централизации, на мой взгляд, приобретающей в последние годы тревожные черты. Вот давайте посмотрим: в 2011 году более половины собранных доходов перечисляли в федеральный бюджет 14 регионов, в 2013 году – уже 16. При этом все субъекты Федерации, включая и доноров, являются получателями средств из федерального бюджета. Число регионов, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности,

за последние три года увеличилось с 69 до 73. Да и сама система выравнивания межбюджетной обеспеченности стала чересчур сложной, громоздкой и не вполне внятной.

Нашим гражданам порой трудно понять, почему их регионы после перераспределения средств по такому показателю, как среднедушевой доход, скатываются с ведущих позиций на уровень ниже среднероссийского. Например, Самарская область до перераспределения средств занимала 19-е место в стране, после него уже 40-е, Пермский край поменял 18-е место на 42-е, Оренбургская область – 15-е на 51-е.

Конечно, эта чрезмерная зарегулированность межбюджетных отношений была во многом обусловлена объективными причинами. Причем главную роль здесь играл даже не глобальный экономический кризис 2008–2009 годов, а всё большее расслоение субъектов Федерации по уровню их социально-экономического развития. Сегодня две трети собранных в стране доходов формируются всего в 10 субъектах Федерации.

Нельзя не признать, что в целом система выравнивания бюджетной обеспеченности всё же справляется со своей задачей. Разрыв среднедушевой обеспеченности между десятью наиболее и наименее обеспеченными регионами пусть медленно, но все-таки снижается.

еа

Но беда в том, что одновременно эта модель лишает регионы стимулов и ресурсов для самостоятельного развития и тем самым делает богатых еще богаче, а бедных – еще беднее.

Достаточно сказать, что только за последний год доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, направляемых на увеличение стоимости основных средств, инвестиций, понятно, сократилась с 13,4 до 12,1 процента. Очевидно, что самостоятельную доходную базу нижестоящих уровней бюджетной системы необходимо укреплять. Это крайне наболевший вопрос, ведь налоги, переданные при разграничении бюджетных полномочий в ведение регионов и муниципалитетов, обеспечивают менее пятой части их доходов. Всё остальное приходится на федеральные налоги, причем основным из них является налог на прибыль, чья собираемость очень зависит, понятно, от экономической конъюнктуры.

Достаточно сказать, что поступления по данному налогу в прошлом году оказались ниже прогнозируемых на 13 процентов, и основной причиной этого является замедление темпов экономического роста. Поэтому Совет Федерации, а также законодательные собрания субъектов Федерации неоднократно призывали к закреплению за региональными и местными бюджетами дополнительных налоговых доходов, включая те, что ранее были централизованы в

федеральный бюджет. Это, например, 2 процента налога на прибыль, часть налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, а также плата за использование лесов.

Кроме того, следует отказаться от практики внесения в налоговое законодательство изменений, способствующих снижению доходов регионов без учета их мнения и без определения источников компенсации выпадающих доходов.

В качестве позитивного примера хотела бы обратить внимание на конструктивное взаимодействие Совета Федерации и Правительства в решении вопроса о сокращении льгот по региональным и местным налогам, установленным федеральным законодательством. В соответствии с нашей рекомендацией, были внесены изменения в Налоговый кодекс с целью отмены льгот по налогу на имущество в отношении железнодорожных путей сообщения, трубопроводов, линий электропередачи. Это, по предварительным оценкам, более чем на четверть сократило выпадающие доходы консолидированных бюджетов регионов по данному налогу.

Пока еще находятся в стадии исполнения наши рекомендации по инвентаризации и сокращению налоговых льгот на основании единой методики эффективности. Между тем только по налогу на прибыль потери консолидированных бюджетов субъектов Федерации по итогам прошлого года составили 138 млрд. рублей.

Еще одна болезненная тема – уменьшение доходов региональных бюджетов в связи с введением так называемых консолидированных групп налогоплательщиков. К сожалению, Федеральная налоговая служба пока не обладает информацией о том, в какой мере снижение доходов по налогу на прибыль обусловлено созданием консолидированной группы налогоплательщиков, а в какой – другими причинами. Однако проблема очевидна, и мы должны активно заняться ее решением.

Создана рабочая группа Совета Федерации и Минфина России. Рассчитываю, что уже в конце апреля на пленарном заседании будут заслушаны доклады Министра финансов Антона Германовича Силуанова и председателя Комитета по бюджету и финансовым рынкам Сергея Николаевича Рябухина о результатах проделанной работы. Но уже сейчас можно говорить о том, что наиболее пострадавшим регионам будут выделены дополнительные дотации из федерального бюджета.

Чтобы таких проблем впредь не возникало, конечно, надо более точно прогнозировать последствия планируемых изменений налогового законодательства для бюджетной системы,

ведь при внесении поправок в Налоговый кодекс в части КГН такой анализ не был проведен, и на вопросы сенаторов о последствиях нам никто внятно ответить не смог.

Необходимость укрепления доходной базы нижестоящих бюджетов обусловлена и тем, что в последнее время на них возлагается всё больше полномочий и ответственности в социальной сфере, при этом объемы выделяемых из федерального центра субсидий и субвенций, как правило, не покрывают расходы, необходимые регионам и муниципалитетам. Например, при обеспечении жильем детей-сирот, а также ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны регионы должны компенсировать из собственных средств разницу, образовавшуюся вследствие занижения Минрегионом России нормативной стоимости одного квадратного метра жилья.

лл

Закрепление полномочий за нижестоящими органами государственной власти происходит без должной оценки их реальных финансовых возможностей. Так, в прошлом и позапрошлом годах многие регионы столкнулись с серьезными финансовыми проблемами в связи с передачей им с местного уровня полномочий в сфере здравоохранения и образования.

Надо, на мой взгляд, по крайней мере на время, наложить мораторий на перераспределение полномочий между различными уровнями бюджетной системы. Тем более что делегирование регионам дополнительных обязательств в социальной сфере сопровождается ограничением их самостоятельности в определении приоритетов финансирования своих расходных полномочий. Нет никаких сомнений, что создание территориальных дорожных фондов является хорошим и нужным делом, но в итоге в конце прошлого года в ряде регионов за счет средств дорожных фондов финансировались первоочередные социальные расходы, прежде всего исполнение майских указов Президента, чего, на мой взгляд, в данном случае допускать нельзя.

В Послании Федеральному Собранию была поставлена задача обеспечить выполнение указов вне зависимости от изменения экономической конъюнктуры. При этом, конечно, речь не идет только об увеличении бюджетных вливаний. Регионам нужно повышать эффективность бюджетных расходов, более тщательно выбирать приоритеты развития, согласовывать и увязывать региональные и федеральные государственные программы. И, конечно же, главное – регионы должны более активно заниматься развитием экономики регионов, поддерживать малый и средний бизнес, привлекать инвестиции, создавать новые рабочие места, заниматься

модернизацией промышленности и так далее. Именно поэтому Совет Федерации по предложению ряда законодательных собраний выступил с инициативой о предоставлении региональным законодательным собраниям права рассматривать государственные программы субъектов Федерации, вносить предложения об их изменении.

Следует отметить также, что субъекты Федерации принимают активные меры по использованию дополнительных внутренних источников финансирования для реализации указов Президента. К ним, например, можно отнести сокращение задолженностей по платежам в бюджет, оптимизацию налоговых льгот, ликвидацию неэффективно работающих организаций, оптимизацию учреждений социальной сферы. Однако, по имеющимся данным, доля доходов консолидированных бюджетов от всех этих мер составляет лишь 1,4 процента.

К сожалению, приходится признать, что бо́льшая часть региональных бюджетов перенапряжена. Для выполнения текущих обязательств субъекты Федерации вынуждены сокращать инвестиционные расходы и увеличивать долговые обязательства. Это, конечно же, тупиковый путь. Только по итогам прошлого года объем государственного долга регионов увеличился почти на 400 млрд. рублей и превысил 1,7 трлн. рублей. В структуре долговых обязательств значительно возросла доля рыночных заимствований, что увеличивает стоимость их обслуживания. Остаток задолженности по бюджетным кредитам на 1 октября прошлого года составил 442 млрд. рублей. Видимо, совсем скоро придется ставить вопрос об очередной реструктуризации обязательств по этому виду задолженностей или выделении дополнительных кредитов.

Согласно оценкам самих субъектов Федерации в прошлом году в их консолидированных бюджетах было предусмотрено 80 процентов от средств, необходимых для реализации указов. В 2015 году эта цифра уменьшится до 60, по прогнозам. Очевидно, что проблему нельзя решить без существенного увеличения объемов финансовой помощи со стороны федерального центра, да и в целом совместных мер.

Одновременно необходимо повышать прозрачность и эффективность этой помощи. Вы знаете, что в этом году 9 субвенций объединены в одну, и всего их теперь осталось 19. Однако субсидий пока насчитывается более 80. При этом менее четверти из них были распределены законом о федеральном бюджете. Что за этим стоит, присутствующим в аудитории понятно.

Между тем в Бюджетном послании Президента России как раз отмечалось, что нужно перейти к преимущественному распределению субсидий на основании закона о федеральном

бюджете, а не подзаконных актов Правительства или отдельных министерств, потому что на основании подзаконных актов Правительства и отдельных министерств много субъективизма, много непрозрачности – кто попровивнее, тот и получает, а не на основании объективных на то оснований. Думаю, для всех очевидно, что идея консолидации субсидий в виде, например, дотаций уже давно назрела.

лл

Это повысит степень финансовой самостоятельности регионов, позволит им распределять средства в соответствии с собственными приоритетами, а заодно освободит от ненужной работы и федеральные ведомства.

Нельзя не отметить, что благодаря работе трехсторонней комиссии по межбюджетным отношениям Совет Федерации, в его лице субъекты Российской Федерации в последние годы получили возможность в большей степени влиять на процесс распределения различных видов финансовой помощи.

В связи с этим хочу поблагодарить Правительство, Министерство финансов за конструктивное взаимодействие, понимание важности дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений.

В заключение хочу еще раз подчеркнуть: даже самые совершенные методики перераспределения бюджетных средств не решат всех проблем, если бюджетный "пирог" будет сокращаться. Поэтому как на федеральном, так и на региональном уровнях необходимо в первую очередь активно работать над улучшением инвестиционного климата, развитием новых производств, повышением производительности труда, деофшоризацией российской экономики, поддержкой малого и среднего бизнеса и так далее. Думаю, что вместе сегодня мы определим те рецепты, те правила, которые необходимо применять сейчас для совершенствования в целом нашего бюджетного федерализма.

Коллеги, благодарю за внимание. И позвольте сейчас предоставить слово для доклада Антону Германовичу Силуанову, Министру финансов Российской Федерации.

Пожалуйста, Антон Германович.

А.Г. СИЛУАНОВ

Спасибо, Валентина Ивановна.

Добрый день, уважаемые коллеги! Сегодня мы рассматриваем вопрос бюджетного федерализма. И в первую очередь понятно, что бюджетный федерализм включает в себя

возможность субъектов Российской Федерации иметь четко очерченную доходную базу, участвовать в ее формировании (доходной базы), иметь стабильные доходные источники. Также часть бюджетного федерализма – это, безусловно, управление расходами в рамках тех полномочий, в рамках разграничения полномочий, которые установлены федеральным законодательством, но иметь более широкие права в оптимизации тех или иных расходов, льгот, перехода на адресность и так далее. Поэтому бюджетный федерализм, безусловно, не может существовать, как мы говорим, без четко сформированной доходной базы и возможности для широкого маневра по расходным обязательствам. Безусловно, как элемент федерализма у нас выступают и межбюджетные отношения, которые должны быть предсказуемы, должны формироваться по четко определенным правилам, должны быть понятны и должны учитывать возможности субъектов Российской Федерации в рамках межбюджетных отношений иметь больше прав с точки зрения маневра финансовыми ресурсами. На этих позициях мне бы и хотелось остановиться.

Безусловно, особенностью российских бюджетов, российской системы федерализма является то, что у нас очень неоднородные по своему социально-экономическому развитию субъекты Российской Федерации. И если посмотреть по показателям валового регионального продукта на душу населения, объема инвестиций, доходов, то регионы отличаются в несколько десятков раз. Предположим, между такими регионами, как Сахалинская область и Республика Ингушетия, разрыв в валовом региональном продукте на душу населения составляет 20 раз. Поэтому, конечно, особенностью нашей системы является то, что вопросами межбюджетного выравнивания... вопросы межбюджетного выравнивания являются крайне важными, для того чтобы обеспечить выполнение всеми субъектами Российской Федерации тех обязательств, которые определены в нашем законодательстве.

Несколько слов тоже о различиях, которые сегодня существуют. Фактический уровень бюджетной обеспеченности до выравнивания различается между наиболее и наименее обеспеченными регионами в 17,5 раза. Правильно Валентина Ивановна говорила, что 10 регионов аккумулируют 71 процент налоговых доходов от НДС (добавленной стоимости), 91 процент – НДС, 61 процент – налога на прибыль. То есть получается так, что нам хотелось бы, конечно, в первую очередь, выстраивать отношения такие, чтобы передать налоги на уровень субъектов Российской Федерации и в меньшей степени регулировать через межбюджетные трансферты.

еа

Но такая степень дифференциации по экономическому положению приведет к тому, что богатые станут еще богаче, а "бедные" регионы (в кавычках, конечно) не получат адекватной доходной базы. Поэтому здесь нужно подходить очень аккуратно к предложениям передачи доходов с федерального уровня на уровни субъектов, хотя, безусловно, передавать нужно равномерно распределенные доходы. Предположим, если мы говорим об НДС, то они, как мы видели, сконцентрированы в небольшом количестве субъектов Российской Федерации. И сколько мы ни будем передавать этого налога, выравнивание и уровень бюджетной обеспеченности будут иметь еще большую тенденцию к дифференциации, и задачу мы не решим.

То же самое, кстати говоря, по налогу на прибыль. База по налогу на прибыль очень неравномерна. Мы уже говорили о том, что 54 процента налога на прибыль сконцентрировано в Москве и Санкт-Петербурге, поэтому, передавая больше этого налога в регионы, в первую очередь в преимуществе окажутся два наших крупных субъекта Российской Федерации.

Хотел бы еще одну цифру привести. У нас в 36 субъектах Российской Федерации объем налоговых перечислений в федеральный бюджет превысил объем трансфертов из федерального бюджета. По сути дела, вот "доноры", настоящие "доноры", которые у нас существуют. У нас есть понятие "доноров", когда мы выравниваем бюджетную обеспеченность, около 11 регионов, а есть на самом деле "доноры", которые перечисляют бюджет федеральный в центр больше, нежели получают из него. Так вот, таких 36 регионов.

Что касается "доноров", которые мы в нашем понимании считаем исходя из методики межбюджетных трансфертов, то тоже хочу сказать, что по нашей методике, которую мы вместе обсуждаем и на заседаниях трехсторонних комиссий, получается так, что с тем, чтобы стимулировать в рамках методики межбюджетных трансфертов распределение трансфертов по бюджетной обеспеченности регионы к зарабатыванию, потому что многие говорят, что это не стимулирует регионы к самостоятельному увеличению доходов, Федерация всё равно даст ресурсы, – так вот, там заложено несколько инструментов, которые побуждают регионы больше иметь доходов, а именно: стабильность на "трехлетку"... И я хочу сказать, что в этой "трехлетке" у нас четыре региона получают дотацию на выравнивание, а по своим характеристикам являются "донорами". Они не должны получать, но поскольку мы затвердили уже в трехлетнем периоде объем межбюджетных трансфертов, и регионы больше заработали,

чем мы ожидали, мы у них трансферт не забираем. Это как раз один из элементов стимулов для зарабатывания субъектов.

И второе. Я тоже еще остановлюсь на том, что в методике предусмотрено, что если регион растет по налогу на прибыль, по НДФЛ выше, чем среднероссийский уровень, то в расчетах методики берется средний уровень по Российской Федерации. Это тоже один из элементов того, что мы стимулируем регионы к зарабатыванию. Больше отбирать трансфертов не будем таким образом, поэтому здесь... еще раз повторю, что методика выравнивания, которая... многие говорят, что она дестимулирует, что она, может быть, малоэффективна, на самом деле очень долго мы к ней шли, и я считаю, что наша методика выравнивания – одна их эффективных и проверена, что называется, опытом. Мы настраивали эту методику не один год, и, на наш взгляд, там есть элементы и стимулов, и, безусловно, выравнивания, что обеспечивает выполнение регионами тех полномочий, которые мы определили для них.

Несколько слов о расходах и о ситуации с бюджетами. Действительно, у нас есть законодательство в части разграничения полномочий, и те полномочия, которые сегодня определены за регионами, они ближе как раз к их сути и сущности, я имею в виду полномочия, и те, которые определены за местным уровнем, и те полномочия, которые сегодня отнесены на региональный уровень. Когда было разграничение полномочий, то именно исходя из этих принципов подходили: те функции, которые более существенны, более специфичны для регионального и местного уровней, а Федерация взяла на себя больше тех полномочий, которые относятся к центральным властям и которые должны осуществляться и регулироваться единым порядком на всей территории Российской Федерации.

лл

В этой связи были распределены доходные источники между уровнями бюджетной системы, определены межбюджетные трансферты. Конечно, прошло время с 2005 года, и эта конструкция изменилась. В какую пользу, в ту или в другую? Безусловно, я хочу сказать, что и у Федерации возникли дополнительные расходные источники, расходные полномочия, и таких источников у нас не хватает для того, чтобы покрыть эти новые потребности, и у субъектов, и у муниципалитетов также возникли новые полномочия, новые обязательства, которые не всегда покрываются расходами.

Взять последние решения. Мы говорили о повышении заработной платы бюджетников – это большое полномочие, большое расходное полномочие, требующее значительных ресурсов,

а в условиях, когда макроэкономическая ситуация приводит к тому, что снижаются поступления второго, а у некоторых регионов и первого по значимости налогового источника – налог на прибыль, конечно, возникает дисбаланс в бюджетной сбалансированности. В результате в прошлом году, мы видели, действительно был получен самый высокий дефицит бюджетов регионов за последние годы – 642 млрд. рублей. Не было никогда таких дефицитов, у нас, как правило, дефицит был около 50 миллиардов, ну, 100 млрд. рублей, а сейчас сразу 642 млрд. рублей.

И главное, что если посмотрим на ближайшую перспективу, то особых изменений не предвидится, потому что мы не видим возможности сейчас прогнозировать увеличение прибыли прибыльных предприятий, соответственно, налога на прибыль. Мы видим, что фонд оплаты труда немного уже (темпы, динамика) подсокращается, поэтому налог на доходы физических лиц также не будет расти такими темпами, как это было раньше, а тем не менее расходные обязательства существуют и их нужно выполнять.

Что делать в такой ситуации? Безусловно, в рамках как раз нашего вопроса бюджетного федерализма надо давать больше прав регионам в управлении своими расходами. Ну, это очевидно. Тем не менее мы пока из федерального центра до сих пор регулируем целый ряд региональных полномочий. Я говорю, может быть, о банальных вопросах, но в первую очередь это вопросы нуждаемости и адресности, потому что по целому ряду региональных категорий бюджетников, будем так говорить, у нас из федерального уровня до сих пор существуют нормы, которые говорят: "Делай так-то", не позволяя субъектам Российской Федерации применять принцип нуждаемости.

Взять тот же самый (я тоже назову) закон об образовании, который говорит о том, что все категории работников образовательных учреждений на селе должны получать льготы по жилищно-коммунальным услугам (50 процентов) и целый ряд других льгот и преференций. Мы говорим: "Да, хорошо, это должно быть". Но давайте права субъектам Российской Федерации дадим с точки зрения нормирования этих льгот, отмены или реформирования их в денежную форму. Это право субъектов, это субъектовая категория. Почему Российская Федерация на федеральном уровне должна это делать? Если мы будем принимать такие решения, то больше маневра получится у регионов в перераспределении своих расходов и, соответственно, в направлении ресурсов на самые главные сегодня задачи – это выполнение задач, поставленных в указах Президента.

Поэтому, мы считаем, больше маневра в расходных обязательствах, – это, безусловно, один из существенных элементов бюджетного федерализма. То же самое и в доходах.

У нас до сих пор (и правильно Валентина Ивановна говорила) федеральным законодательством регулируется целый ряд налоговых вопросов по региональным и местным налогам, я уж не говорю про федеральные налоги, которые переданы и закреплены за субъектами Российской Федерации и муниципалитетами.

Поэтому вопросы о льготах, которые сегодня установлены, должны быстрее решаться. Мы действительно пошли по пути того, что приняли целый ряд решений об отмене льгот на имущество юридических лиц.

еа

Сейчас до сих пор еще значительные льготы сохраняются и по налогу на имущество физических лиц, по земельному налогу и так далее.

Поэтому считаю, что при переходе на налог на недвижимость... У нас сейчас, кстати, подготовлено предложение по налогу на имущество физических лиц о том, чтобы больше прав предоставить субъектам и муниципальным образованиям в части базы для этого налога. Кстати, налог на имущество физических лиц имеет существенную доходную базу, которая не используется в полной мере. И это постоянный, устойчивый доходный источник, который составляет основу и местных бюджетов, ну и основу в некоторых странах региональных бюджетов, потому что доходная база, налоговая база распределена очень равномерно. И это такой достаточно устойчивый доходный источник. Поэтому и в части вопросов бюджетного федерализма нужно больше прав регионам по предоставлению как льгот, так и отмены этих льгот, что мы делаем, но не всегда теми темпами, которыми нам бы хотелось.

Что касается межбюджетных трансфертов, здесь, на наш взгляд, есть простая дилемма: что лучше – больше прав регионам дать, предоставляя дотации, в том числе дотации на выравнивание, или из федерального центра стимулировать и "понуждать" (в кавычках, конечно) субъекты Российской Федерации направлять свои средства путем предоставления субсидий?

Если мы говорим о таком широком бюджетном федерализме, конечно, нужно предоставлять больше дотаций. Тем не менее у нас сейчас происходит несколько наоборот. Мы в последние годы серьезно нарастили количество субсидий. Тоже об этом говорилось в докладе Валентины Ивановны. В 2005 году у нас таких субсидий было 17, в 2013 году – уже 92

субсидии с объемом финансирования 515 млрд. рублей, а в 2005 году – это 44 миллиарда рублей.

Хорошо это или плохо? Ну, здесь можно по-разному рассуждать. С одной стороны, через субсидии мы стимулируем субъекты выполнять те задачи, которые Федерация, центр ставит перед Российской Федерацией, в том числе и перед регионами. А с другой стороны, мы всё больше и больше собственных средств регионов вынуждаем тратить на софинансирование этих субсидий.

Считаю, что субсидии – инструмент правильный, но он не может быть столь всеобъемлющим и не может охватывать столь существенные ресурсы бюджетов регионов, потому что на собственные полномочия, на приоритеты, ну, не остается просто денег. Мы об этом тоже говорили.

И абсолютно верно движение в пользу укрупнения субсидий, в пользу соблюдения принципа: одна госпрограмма – одна, ну, максимум две субсидии. Потому что, когда мы дробим эти ручейки финансовой помощи, создаем дополнительные проблемы субъектам Российской Федерации, с точки зрения их мониторинга, отчетности и так далее, да и сами себе, по сути дела, создаем лишнюю работу.

Поэтому, на наш взгляд, субсидии должны остаться, ключевые направления по ним должны быть определены, количество субсидий должно быть сокращено. И в рамках консолидированных субсидий... Мы уже действительно сделали первый шаг по субвенциям. Вот в рамках таких же шагов нужно нам и провести реформирование этого вида межбюджетных трансфертов, сократить количество субсидий – только по тем направлениям, по которым определены приоритеты. А приоритеты, я считаю, определены, исходя из тех госпрограмм, которые мы реализуем.

Поэтому количество субсидий должно быть сокращено. И такой инструмент должен остаться, но объем ресурсов и объемы требований к субъектам Российской Федерации по участию в софинансировании мероприятий при предоставлении субсидий в нынешних этапах нужно сокращать, потому что мы видим, что некоторые субсидии до сих пор финансируются из принципа "пятьдесят на пятьдесят", а даже, может быть, и "шестьдесят на сорок". Взять те же самые субсидии на ликвидацию аварийного жилья: важнейшая задача. И как раз можно сконцентрировать ресурсы на этом направлении, но мы говорим, что в некоторых регионах 20 процентов из федерального центра дается, 80 процентов субъект должен финансировать.

Считаю, что можно было бы перенаправить действующие межбюджетные трансферты как раз вот на решение ключевых задач, в том числе и этой, и сделать хотя бы... ну, хотя бы пятьдесят на пятьдесят, как максимальная доля субъектов и Федерации.

лл

Несколько слов... Да, я абсолютно согласен с тем, что субсидии должны утверждаться законом о бюджете. Здесь нет других альтернатив, потому что регионы, принимая свои бюджеты... Как может регион принять свой бюджет, если он не понимает, какой объем субсидий у него будет? А субсидия зачастую утверждается даже не решением Правительства, а решением министерства или ведомства, причем это делается зачастую в начале финансового года, когда уже бюджеты все приняты. Абсолютно недопустимые с точки зрения формирования своих бюджетных планов стратегии отраслевого развития для регионов нормы. Поэтому правильно абсолютно, поддерживаем предложение о том, чтобы законом о бюджете субсидии все определять на трехлетнюю перспективу, как это делается по другим межбюджетным трансфертам, в том числе и по дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Несколько слов о долговой нагрузке. Действительно, мы видим, что ситуация сложная. Безусловно, мы не можем допустить дефолта, неисполнения обязательств по своим долгам субъектов Российской Федерации. Тем не менее объем долга растет и растет, и растут долги в первую очередь перед коммерческими банками. У нас объем коммерческой задолженности за прошлый год увеличился с 438 млрд. рублей до почти 700 млрд. рублей в 2013 году. За год увеличился почти на 300 млрд. рублей. Это колоссальная на самом деле нагрузка, несмотря на то, что увеличивается и задолженность по бюджетным кредитам.

Поэтому здесь, наверное, нужно исходить из следующего. Всё-таки нам нужно, и мы занимаемся, мы говорили, докладывали здесь, в Совете Федерации, о том, что те регионы, которые превысили 50-процентный порог долга к налоговым и неналоговым доходам, должны попасть под особый контроль. Такие регионы уже есть и попали под контроль. Что дальше делать с ними? Помимо заключения соглашений мы готовы идти на рефинансирование коммерческого дорогого долга более дешевым бюджетным долгом, с одной стороны. Но если мы говорим о превышении этого предельного параметра, то и субъекты должны принимать на себя более жесткие обязательства. На наш взгляд, те регионы, которые достигли и превысили вот эту планку долговой нагрузки, должны попасть под более пристальный контроль как со стороны правительственных органов, так и со стороны Счетной палаты. И для этого у нас есть

механизмы, которые используются для высокодотационных регионов, когда и проекты бюджета проходят рассмотрение в Минфине, и проверки этих бюджетов осуществляет Счетная палата Российской Федерации, и ограничения тоже для таких регионов есть по размеру дефицита бюджета. Если для обычных регионов для нашего законодательства, действующего в обычном режиме, это 15 процентов от налоговых доходов, то для регионов, которые имеют большие долги, возможно рассмотреть вопрос и о 10-процентном предельном размере дефицита бюджета, как для высокодотационных регионов.

В этой связи такие предложения у нас подготовлены, мы их будем предлагать рассматривать. Поэтому резюмирую, резюмирую и подвожу итоги. Действительно, бюджетный "пирог" у нас один, и нам нужно иметь больше возможностей в управлении этим "пирогом" как с точки доходов, формирования доходной базы и маневра, в том числе и по льготам, используя льготы, преференции и так далее, так и с точки зрения управления расходными обязательствами и расходами региональных бюджетов. Только таким образом мы сможем пройти непростое время с увеличившимися задачами как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Благодарю Вас, Антон Германович. Из Вашего доклада вытекает, что между Советом Федерации, палатой регионов, и Минфином нет разночтений по идеологии движения повышения эффективности бюджетного федерализма, мы единомышленники. Единственное, что хотелось бы, чтобы мы более решительно действовали, не просто констатировали. И мы готовы, Антон Германович, если у вас есть... Вы высказали очень много интересных предложений с точки зрения уточнений и изменений в законодательство и в сторону большего... *(неразборчиво)* расходных обязательств региона и многое другое.

еа

Поэтому просила бы как можно быстрее такие предложения внести. И, я думаю, надо записать в рекомендации и дать поручение Комитету по бюджету и финансовым рынкам, что называется, провести ревизию всего законодательства, и всё, что можно вычистить, почистить с точки зрения повышения эффективности бюджетного процесса... не откладывая, эти вопросы внести.

Спасибо.

Я попрошу взять слово Игоря Николаевича Слюняева, Министра регионального развития.

Пожалуйста, Игорь Николаевич.

И.Н. СЛЮНЯЕВ

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Успешное развитие субъектов Российской Федерации во многом зависит от качества федеративных отношений, а также от эффективного взаимодействия всех ветвей и уровней власти, органов местного самоуправления, органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации. Базовыми условиями такого взаимодействия, конечно, являются четкое разграничение предметов ведения между уровнями власти и наличие достаточных финансовых ресурсов для исполнения собственных полномочий.

География нашей страны, ее многообразие, ее территория определяют необходимость использования специальных механизмов госполитики, направленных на обеспечение сбалансированного экономического развития и повышение качества жизни субъектов Федерации, а также на снижение межрегионального неравенства. К числу таких механизмов следует отнести федеральные целевые программы комплексного развития субъектов Российской Федерации или отраслей, финансовую помощь в форме межбюджетных трансфертов.

Министерство регионального развития принимает активное участие в процессе децентрализации полномочий органов государственной власти и перераспределяет их с федерального уровня на региональный и с регионального на муниципальный. Проводится оперативный мониторинг экономического и социального положения в регионах России. Нами уделяется особое внимание совершенствованию порядка предоставления межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Эти задачи решаются в рамках государственных программ Российской Федерации.

В 2013 году Минрегионом России была разработана и утверждена государственная программа "Региональная политика и федеративные отношения", которая включает в себя в том числе подпрограмму "Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием". Эта подпрограмма направлена на стимулирование органов власти субъектов Федерации к наращиванию собственного экономического потенциала, на

совершенствование механизмов и условий делегирования полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации.

В 2013 году осуществлен переход на предоставление консолидированного межбюджетного трансферта. Двадцати лучшим субъектам Федерации были предоставлены стимулирующие гранты в общем объеме 5,3 млрд. рублей. Размер одного гранта колеблется от 243 млн. рублей до 325. Однако тенденция в том, что общий объем грантов из года в год сокращается. Мы его сократили по отношению к 2013 году с 11 миллиардов до 5,3 и продолжаем сокращать в текущем году.

В течение 2012–2013 годов количество собственных полномочий регионов увеличилось с 98 до 101. А если вернуться в ретроспективу, то мы вспомним, что в 2004 году таких собственных полномочий у субъектов Российской Федерации было 55. В качестве новых собственных полномочий за субъектами Российской Федерации в прошлом году были закреплены функции по организации предоставления дополнительного профессионального образования, по укреплению гражданского единства и межнационального и межконфессионального согласия.

Начиная с 2014 года Минрегион России осуществляет предоставление единой субвенции из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Общая сумма небольшая – 10,3 миллиарда. И мы, таким образом, финансируем 9 отраслевых направлений. В рамках реализации этих полномочий нам пришлось уточнять свои подходы. В частности, были возвращены федеральным органам власти полномочия по регулированию в сфере лесных и водных отношений в силу того, что опасались недостижения целевых эффектов. В частности, в рамках данного механизма были переданы: организация регулирования и охрана водных биологических ресурсов, использование объектов животного мира, государственная регистрация прав актов гражданского состояния и другие. Это повышает эффективность и гибкость региональных финансовых органов власти при предоставлении бюджетных средств в рамках реализации региональных полномочий.

Непростая макроэкономическая ситуация, замедление темпов экономического роста отразились и на состоянии консолидированного бюджета российских регионов. Особую тревогу в 2013 году вызывало сокращение поступлений по налогу на прибыль организаций. Об этом говорили и Валентина Ивановна, и Антон Германович Силуанов. За январь – декабрь 2013

года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года поступления по налогу на прибыль сократились на 13 процентов.

еа

Часть регионов имела значительные объемы выпадающих доходов в силу этой конъюнктуры. На шесть субъектов Федерации приходится 50 процентов прибыли Российской Федерации.

За последние несколько лет также имело место снижение доли капитальных вложений в общем объеме консолидированных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Если по отношению к 2013 году такое сокращение составляет 12,1 процента, то если сравнить цифры или процентное соотношение 2007 года и 2013 года, то объем капитальных вложений сократился с 24 процентов по отношению к консолидированным расходам до 12 процентов. А это, как вы понимаете, замедляет процесс обновления инженерной инфраструктуры, основных фондов и социальной сферы.

Также отмечается наращивание госдолга субъектов Российской Федерации, которые привлекают заемные средства для финансирования увеличивающегося ежегодно бюджетного дефицита. Опять же немножко истории.

В 2007 году общий консолидированный госдолг субъектов Федерации составлял 300 млрд. рублей. В 2012 году он составил уже 1 737 млрд. рублей. По итогам 2013 года госдолг субъектов Федерации вырос на 26,9 процента и на 1 января составил 2 026 млрд. рублей. Это немножко выше, чем та цифра, которую озвучила Валентина Ивановна, не 1 700 тыс. рублей, а 2 трлн. рублей – консолидированный долг субъектов.

При этом нарастает и долг муниципальных образований. Долг органов местного самоуправления составляет сегодня 288,9 млрд. рублей, и за 2013 год он вырос на 17,7 процента.

В этой связи особое значение приобретают меры, направленные на поддержание устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также вопросы повышения эффективности бюджетных расходов и совершенствования механизмов предоставления межбюджетных трансфертов.

Основным финансовым механизмом сокращения межрегиональных различий в уровне обеспечения собственными бюджетными доходами является предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Общий объем таких дотаций в текущем году –

439 млрд. рублей. Но по экспертным значениям, или расчетам, разница между 10 богатейшими и 10 беднейшими субъектами Российской Федерации составляет более 40 раз.

Хотел бы обратить внимание на то, что большое количество регионов, у которых уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на выравнивание по-прежнему остается крайне низким. Это указывает на необходимость увеличения поддержки наиболее нуждающихся субъектов Федерации. Также необходимы дополнительные стимулы развития регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

При совершенствовании подходов к предоставлению дотаций на сбалансированность внимание необходимо уделить вопросам компенсации выпадающих доходов субъектов Российской Федерации в связи с введением консолидированных групп налогоплательщиков и оперативному доведению финансовой поддержки при возникновении ситуации. В частности, единая субсидия, которая с текущего года передана как полномочие Минрегиону, в полном объеме профинансирована по состоянию на сегодняшний день. Мы все средства перечислили субъектам Российской Федерации.

20 процентов объема межбюджетных трансфертов перечисляется в декабре текущего года, что приводит к образованию значительных остатков и средств на счетах субъектов Российской Федерации. Для улучшения данной ситуации Минрегион проводит работу по совершенствованию подходов к предоставлению межбюджетных субсидий. Можно выделить три основных направления.

Первое – это сокращение количества субсидий путем их консолидации. И в этом наша позиция совпадает с позициями Совета Федерации, Министерства финансов и с позициями большинства субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, увеличить долю из субсидий, распределяемых приложением к федеральному закону о федеральном бюджете. Об этом тоже сегодня говорили, это совершенно разумная мера.

А также необходимо совершенствовать правила предоставления субсидий.

В соответствии с указанной программой, количество субсидий планируется сократить до 80 в 2014 году, до 60 – в 2015 году и до 42 – к 2020 году. Переход к предоставлению консолидированных субсидий обеспечивает расширение самостоятельности регионов в выборе приоритетных направлений финансирования в рамках предоставляемой финансовой помощи из

федерального бюджета, а также позволяет сокращать количество административных процедур, сопровождающих предоставление таких субсидий.

Планируем, что к 2014 году доля субсидий, распределяемых приложением к федеральному закону о бюджете на очередной финансовый год, составит 25 процентов, 30 процентов – к 2015 году, и эта доля будет увеличена до 55 процентов к 2020 году. Увеличение доли субсидий, распределяемых в составе федерального закона о федеральном бюджете, способствует улучшению условий формирования, исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, повышению результативности использования таких субсидий.

лл

Во исполнение решений Правительства Российской Федерации Минрегион подготовил проект постановления, который уточняет порядок формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Проект постановления предусматривает снижение нагрузки на консолидированные бюджеты регионов при использовании механизма межбюджетных субсидий за счет снижения требования к уровню финансирования мероприятий из региональных и местных бюджетов. Вот такой типичный пример, это ФЦП "Юг России", когда, понимая, что бюджеты субъектов, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, глубоко дотационные, мы сократили объем софинансирования до 10 процентов в рамках этой федеральной целевой программы.

Проект постановления также предусматривает ужесточение мер ответственности субъектов Федерации за недостижение показателей и результативности использования субсидий, а также несоблюдение графика выполнения мероприятий по проектированию и строительству-монтажным работам на объектах капитальных вложений.

Подводя итог своего выступления, отмечу, что дальнейшее развитие российского бюджетного федерализма возможно только путем осуществления эффективной региональной бюджетной политики. При этом особое внимание необходимо уделить качеству управления на федеральном, региональном, местном уровнях, налоговому потенциалу и мобилизации доходов в бюджетную систему Российской Федерации, сокращению неэффективных расходов. Эта величина очень значительна – 500 млрд. рублей по той методике, которая существует распоряжением Минрегиона, объем неэффективных расходов по итогам 2013 года. На всякий случай, это... *(Микрофон отключен.)*

В.И. МАТВИЕНКО

Да, пожалуйста.

И.Н. СЛЮНЯЕВ

Очень важно сформировать коридор бюджетных решений в рамках разграничения полномочий в сфере межбюджетных отношений. Прекрасно знаете, что сегодня такого коридора не существует. Если вернуться даже в 5-летнюю ретроспективу, то все наши решения примерно 360 градусов в одну и в другую сторону. Это касается и закрепления закона о бюджете распределения субсидий, это касается и формирования и использования средств дорожных фондов – от полной ликвидации до возрождения в совершенно ином виде.

Всё это будет способствовать тому, чтобы уровень бюджетной обеспеченности действительно повышался, а работа по совершенствованию межбюджетных отношений носила плановый характер. Необходимо принять для этого соответствующее решение.

У меня всё. Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо большое, Игорь Николаевич.

Коллеги, мы предоставим возможность всем выступить, а потом, если останется время, можно сделать такую еще и свободную дискуссию – вопросы и ответы. Поэтому я бы попросила всех выступающих – до семи минут, не более, лучше пять минут.

Вера Ергашевна Чистова, заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации.

Пожалуйста, Вера Ергашевна.

В.Е. ЧИСТОВА

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые члены президиума, сенаторы!

Моя задача облегчена, предыдущие докладчики подробно остановились на проблемных вопросах развития федерализма. Поэтому я буду говорить о специфике Счетной палаты и тех материалах, которые заслуживают внимания.

В сфере межбюджетных отношений в рамках контроля в 2013 году и в начале 2014 года проведено 19 проверок соблюдения законодательства, а также эффективного и целевого использования средств. При этом обращаю внимание, что проверки касались как федеральных средств, так и средств субъектов Российской Федерации. Проверки осуществлялись в Курганской, Архангельской, Костромской, Курской, Магаданской, Челябинской областях.

Наибольшие суммы выявленных нарушений составили: в Костромской области – около 20 млрд. рублей, в Курской области – 11 млрд. рублей, в Магаданской области, включая Магадан, – 3,2 млрд. рублей, в Челябинской области – 5,8 млрд. рублей, в Нижегородской области – 2,8 млрд. рублей.

Кроме того, были осуществлены проверки в рамках Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа в Республике Дагестан, Чеченской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике. Общий объем нарушений составил более 17 млрд. рублей. Результаты контрольных мероприятий вы знаете, мы вам направляем отчеты, и вы можете подробно с ними ознакомиться.

Тем не менее отдельно остановлюсь. ЖКХ проверялось, в том числе в рамках 600-го указа. Проведено 8 контрольных мероприятий и 9 – в субъектах Российской Федерации. А также Фонд развития реформирования жилищно-коммунального хозяйства... Вы можете ознакомиться с этими материалами.

Все эти контрольные мероприятия говорят о том, что вопрос совершенствования бюджетного федерализма и использования финансовых ресурсов неразрывно связан с вопросом экономного, целевого использования тех средств, которые, как мы слышим, в ограниченном количестве присутствуют во многих субъектах Российской Федерации. И в этой связи ключевой проблемой остается недостаточный уровень качества управления государственными финансами на региональном уровне, недостаточный контроль со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

еа

И в этой связи мы пересмотрели формат взаимодействия с контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации. У нас состоялось на прошлой неделе общее собрание, и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации в новом формате взаимодействуют со Счетной палатой, и мы надеемся, что этот новый формат даст достаточно высокие результаты, в том числе и усиление контроля на местах.

Например, остановлюсь на последней проверке, которая была рассмотрена на коллегии Счетной палаты по Сахалинской области. Нарушения: общая сумма – 3,6 млрд. рублей. Признать при этом при значительном дефиците бюджета субъекта Российской Федерации такие расходы, как резервный фонд губернатора и правительства Сахалинской области,

предусмотренные в объеме 1,5 млрд. рублей... были израсходованы только 166 млн. рублей на то, на что предусматривался фонд, – на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Остальные средства были израсходованы... так называемый характер расходов – случайный (это официальная терминология, которая присутствует в акте проверки и была провозглашена администрацией Сахалинской области), случайный характер расходов, то есть непосредственно не относящийся к расходам резервного фонда, и это более 1 млрд. рублей.

На региональном уровне сейчас тоже трехлетние программы, трехлетние бюджеты, однако также общий недостаток для всех мероприятий – цели, ресурсы не увязаны друг с другом. В декабре осуществляется корректировка под фактическое выполнение как финансовых ресурсов, так и, соответственно, мероприятий и целевых показателей и индикаторов.

В той же Сахалинской области (можно сказать о чем?) неравномерное выделение финансовых ресурсов из федерального бюджета. Мы неоднократно и на заседании профильного комитета, и в рамках этих стен рассматривали ситуацию декабря. В Сахалинской области 21 процент межбюджетных трансфертов был получен в декабре. Какое следствие? Остатки – 1,7 млрд. рублей на счетах. То же самое и Магаданская область – остаток 1,9 млрд. рублей. Но могу назвать позитивное явление. Я присутствую на каждом заседании Правительства Российской Федерации и могу сказать: на каждом заседании сейчас очень активно выделяются межбюджетные трансферты. Поэтому мы надеемся, что эта ситуация, в том числе и благодаря сенаторам, которые тоже трубят об этой теме, найдет положительную реакцию по итогам текущего года.

Сохранение тенденции централизации средств в федеральном бюджете. Об этом тоже очень много говорили предыдущие докладчики. Мы обращаем на это тоже определенное внимание.

Рост госдолга. Нельзя обойти эту тему, потому что госдолг в том числе растет и по тем причинам, что средства федеральные приходят поздно. Те цифры, которые назывались, 1,7 млрд. рублей, – мы подтверждаем эту сумму и одновременно говорим о том, что госдолг растет на 36–40 процентов год от года, что является, может быть, и объективной картиной, но в то же время усугубляет финансовое положение субъектов Российской Федерации.

Остановлюсь на примере, который у нас был по результатам проверок. В 2013 году в четвертом квартале в Сбербанке субъекты Российской Федерации заимствовали в общей сумме

290 млрд. рублей. Средневзвешенная ставка – 8,34 процента годовых. Заемщики: Московская область, Краснодарский край, Свердловская область, Тверская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. В этой связи хотелось бы просто пожелать Минфину, который давно уже говорит о реструктуризации подобных долгов, непосредственно перейти к определенным действиям.

Доходная часть бюджета. Мы уже неоднократно отмечали, что по КГНам сейчас у нас идет специальная тематическая проверка, однако на сегодняшний день мы должны констатировать, что не существует единых подходов к расчету выпадающих доходов по субъектам Российской Федерации, система оперативной и достоверной отчетности также в принципе отсутствует, отсутствуют механизм прогнозирования результатов деятельности КГН, а также методика определения компенсации выпадающих доходов.

Налоговые льготы и преференции. В рамках... *(Микрофон отключен. Не слышно.)*

В.И. МАТВИЕНКО

Да, пожалуйста, добавьте время.

В.Е. ЧИСТОВА

...в рамках контрольных мероприятий 2014 года сегодня соответствующее направление деятельности... приступило к проверке налоговых льгот и преференций, в том числе и по поручению вашему, уважаемые сенаторы.

лл

Поскольку сумма выпадающих доходов в консолидированных бюджетах от налоговых льгот (вы знаете эту цифру) – 650 млрд. рублей, в том числе от федеральных льгот – 400 млрд. рублей. Мы доложим вам о результатах проведенной работы.

И по изменению законодательства. Мне кажется, что при внесении изменений в налоговое законодательство расчеты выпадающих доходов, и не только выпадающих доходов, но и дополнительных доходов, осуществляются недостаточно четко. Базой следует один-единственный, последний год, что является неправильным. И мы обращали на это внимание в своих заключениях, что в принципе прогнозы выпадающих доходов не подтверждаются фактическими результатами.

Это в том числе касается и амортизационных отчислений. Сейчас мы имеем информацию ФНС России о том, насколько изменение политики амортизационных отчислений повлияло на доходную часть бюджета. Получается, что все положительные законодательные

акты, которые дали дополнение бюджетам субъектов Российской Федерации, указанным актом практически нивелированы. Таким образом, расчеты – плюсовые, минусовые – недостаточно точны. Надо над этим работать и субъектам Российской Федерации, и, соответственно, финансовым органам.

Мы надеемся, что те положительные тенденции, которые сейчас осуществляются в развитие федерализма, будут продолжаться, потому что совершенствованию нет пределов. И Счетная палата примет в этом активное участие. Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Благодарю Вас, Вера Ергешевна, за содержательное выступление. Спасибо большое.

Я прошу взять слово Владимира Сергеевича Груздева, губернатора Тульской области.

Пожалуйста, Владимир Сергеевич.

В.С. ГРУЗДЕВ

Добрый день, уважаемая Валентина Ивановна, добрый день, уважаемые коллеги! Для Тульской области, как и для большинства регионов России, актуален вопрос о соответствии расходных обязательств финансовым обязательствам. И область показывает неплохие темпы роста налоговых и неналоговых доходов. По результатам 2013 года (вот вы видите на слайде) область занимает по этому показателю четвертое место по России и первое место по ЦФО.

В области принимаются меры, направленные на изыскание дополнительных доходных источников, создание благоприятного инвестиционного климата, сокращение задолженности по платежам в бюджет, ведется работа по оптимизации в бюджетной сфере расходов прежде всего на государственный аппарат, легализация налоговой базы по налогу на доходы физических лиц.

Доля расходов на содержание органов государственной власти в бюджете Тульской области характеризуется следующими показателями. В 2012 году – это 2,47 процента, в 2013 году – 2,33 процента и в 2014 году – 2,22 процента. То есть у нас идет устойчивая тенденция на снижение расходов. При этом заработная плата сотрудников органов государственного управления региона увеличилась более чем на 60 процентов.

Численность работников в органах исполнительной власти Тульской области на 10 тысяч жителей самая низкая в Центральном федеральном округе и второе место в Российской Федерации.

Всё это стало возможным, благодаря созданным системным условиям для развития бюджетного федерализма. Проведено разграничение расходных полномочий. За каждым

уровнем бюджетной системы закреплены доходные источники, сформированы и реально работают механизмы финансовой поддержки региональных и местных бюджетов.

Однако передача на региональный уровень всё большего числа полномочий, в том числе и в социальной сфере (да и, прежде всего, наверное, в социальной сфере), свидетельствует о некоей нестабильности в распределении расходных полномочий.

Так, начиная с 2012 года с уровня субъекта на федеральный уровень были переданы полномочия по содержанию органов внутренних дел с объемом расходов из бюджета Тульской области 1,2 млрд. рублей. Одновременно были изъяты доходные источники в сумме 0,1 млрд. рублей от уплаты акцизов на алкогольную продукцию.

В то же время в 2012 году были переданы полномочия Российской Федерации социального характера, в частности учреждения среднего профессионального образования. В результате всех этих передач полномочий некомпенсированные потери для Тульской области составили 400 млн. рублей.

Обеспечение исполнения всех полномочий субъекта требует от региональных органов власти сокращать свои инвестиционные расходы, увеличивать свои долговые обязательства. Так, государственный долг Тульской области ежегодно увеличивается, а доля расходов консолидированного бюджета области на инвестиции в 2013 году составила, коллеги, всего 7,2 процента, то есть фактически капитального строительства мы не ведем. И такая ситуация во всех регионах. Максимальные показатели у наших регионов-лидеров, и то они достигают всего 12 процентов.

еа

Данные факты свидетельствуют о недостаточной обеспеченности возложенных полномочий доходными источниками даже в условиях роста этих источников.

В этой связи в целях увеличения собственной доходной базы региональных бюджетов предлагаем:

во-первых, сумму налога на прибыль организаций, исчисленную по налоговой ставке в размере 20 процентов, зачислять полностью в бюджеты субъектов Российской Федерации (если это осуществится, то для Тульской области общий объем поступлений может увеличиться на 800 млн. рублей, ну, это расчетно по 2014 году);

во-вторых, существует проблема выпадающих доходов консолидированных региональных бюджетов в связи с предусмотренными федеральным законодательством

налоговыми льготами и преференциями (я здесь с Антоном Германовичем, конечно, соглашусь: надо просто еще раз вернуться к этим льготам и посмотреть – есть льготы, которые действительно нужно сохранять, а есть те льготы, которые, может быть, пришло время перевести в денежную форму), мы предлагаем рассмотреть вопросы компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам выпадающих доходов от предоставленных федеральным законодательством преференций либо рассмотреть вопрос об ускорении процедуры отмены указанных налоговых льгот по региональным и местным налогам;

в-третьих, существующее налоговое законодательство предусматривает зачисление налога на доходы физических лиц по месту работы. Налог исчисляется налоговыми агентами. Ну, вы все знаете эту проблему, это проблема крупных городов. Ну и для Тульской области, конечно, это огромная выпадающая доходная часть. Около 20 процентов работающего населения области на сегодняшний день работает за ее пределами, в основном в Москве. Налоги платят в Москве, но при этом все социальные льготы, все социальные обязательства лежат на регионе. Мы много раз подходили к этому вопросу, но так, к сожалению, этот вопрос остался нерешенным. В целях исключения этих противоречий предлагаем зачислять налог на доходы физических лиц по месту регистрации налогоплательщика.

Теперь немного о межбюджетных отношениях. В настоящее время распределение субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации или муниципальных образований из федерального бюджета осуществляется в течение финансового года. Фактически поступление указанных субсидий бывает в декабре.

Я, коллеги, могу привести пример. Мы на три построенных физкультурно-оздоровительных комплекса в 2013 году, которые... мы завершили строительство, условно говоря, 5 декабря – деньги смогли получить только 14 декабря. Ну, хорошо, у нас подрядчик такой, который смог профинансировать, а в других регионах, если денег нет, подрядчики слабые, это же не Москва, не Московская область, у нас сами подрядчики слабые. И что будет дальше? Соответственно, будет "незавершёнка", деньги мы должны будем вернуть в федеральный бюджет. Эти остовы так и будут стоять по всей России. Мне кажется, нужно более ответственно относиться к перечислению этих денег в регионы.

Могу сказать, что в 2013 году субсидии из федерального бюджета в регион поступили в размере 3,3 млрд. рублей, при этом в декабре мы получили больше 350 миллионов.

Последний момент. В Тульской области по состоянию на 1 января 2014 года зарегистрировано 2,3 млн. кв. метров аварийного и ветхого жилья. Коллеги, вот посмотрите на таблицу: у нас самый крупный процент от общего процента аварийного жилья в Российской Федерации – 321 тыс. кв. метров, даже в Московской области всего 230 тысяч, то есть это показывает размер, насколько серьезна эта проблема. При этом на сегодняшний день мы четко должны выполнять указ Президента, и до 1 сентября 2017 года мы должны переселить 16 тысяч человек. Это те люди, которые сегодня проживают в аварийном жилье.

Но что происходит? На сегодняшний день мы... *(Микрофон отключен.)*

В.И. МАТВИЕНКО

Добавьте, пожалуйста, время.

Пожалуйста, Владимир Сергеевич.

В.С. ГРУЗДЕВ

Спасибо, Валентина Ивановна.

Следующий слайд, покажите, пожалуйста.

Что происходит? Посмотрите темпы роста софинансирования из регионального бюджета 185-го федерального закона по переселению из ветхого и аварийного жилья. Если в 2010 году доля Тульской области составляла 8,8 процента, то в 2014 году – уже 63 процента. И мы на сегодняшний день, к сожалению, с Антоном Германовичем так и не нашли...

Антон Германович, я прошу Вас тоже обратить внимание, мы много обсуждали с Вами этот вопрос, но так, к сожалению, и не нашли возможности решения. Я считаю, что необходимо, ну, как минимум, вернуться к 50 на 50, и это будет справедливо.

И последнее. Валентина Ивановна, я хотел Вас поблагодарить за возможность выступить на этой важной для регионов конференции. Уверен, что мы сделаем определенные выводы.

И в завершение хотел еще попросить Вас... Валентина Ивановна, необходимо все-таки инициировать процедуру пересмотра полномочий.

лл

Если на сегодняшний день в Тульской области работают в органах государственной власти региона лица, занимающие государственные должности и работающие по договору, 1 тысяча 111 человек, то в федеральных органах власти (их представители), не исключая силовиков, – 4,5 тысячи человек.

Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо огромное, Владимир Сергеевич.

Игорь Николаевич и Антон Германович, не потому, что он сегодня участник этой конференции (губернатор Тульской области), а потому, что он реально показал результаты работы, роста доходной части бюджета, регион непростой... Я прошу, Игорь Николаевич, особенно по аварийному жилью, взять Тульскую область под свое персональное кураторство. Наибольший процент аварийного жилья.

С МЕСТА

(Говорит не в микрофон. Не слышно.)

В.И. МАТВИЕНКО

Да, но он перераспределяет... тоже участвовал, по крайней мере раньше, в перераспределении.

И.Н. СЛЮНЯЕВ

Проблема намного глубже. Во-первых, в Российской Федерации нет надлежащего учета жилого фонда, в том числе ветхого, аварийного. Во-вторых, у нас нет классификации работ по капитальному ремонту жилого фонда, это означает, что деньги, которые мы тратим, уходят в трубу. Поэтому без нормативно-технического регулирования увеличивать объемы финансирования таких программ, я считаю, неправильно. Вот как только нормы и правила появятся, будет понимание, что мы ремонтируем, в какой последовательности и чего это стоит.

В.И. МАТВИЕНКО

Да. Игорь Николаевич, пока они появятся, жилье-то рухнет аварийное, поэтому в данном случае, что касается Тульской области, тем более есть учет, есть цифры конкретные и так далее, учитывая, что самый высокий процент, Антон Германович, мы тогда попросим у министра Меня, чтобы Тульской области уделили особое внимание.

И также, пользуясь случаем, хочу сказать, что Владимир Сергеевич Груздев награжден Почетным знаком Совета Федерации (это наша самая высокая награда) "За заслуги в развитии парламентаризма, за большой вклад в становление правового государства, развитие законодательства Российской Федерации и совершенствование законодательства Тульской области и активную общественно-политическую деятельность". Пользуясь такой возможностью, я хочу Владимиру Сергеевичу вручить нашу высокую награду. *(Аплодисменты.)*

Сейчас позвольте предоставить слово Виктору Федоровичу Басаргину, губернатору Пермского края.

Виктор Федорович, пожалуйста, Вам слово.

В.Ф. БАСАРГИН

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Здесь уже прозвучало определение бюджетного федерализма. Я тоже скажу несколько слов по этому поводу. Действительно, правильно Антон Германович сказал, что это сохранение устойчивости налоговой системы, это сохранение стимулов к развитию регионов, их инвестиционной привлекательности, но есть один нюанс, как всегда говорят, – это бюджетная система, бюджетный федерализм должен исключать постоянное обращение между уровнями бюджетной системы за помощью для выполнения собственных полномочий.

Скажу, что сегодня наша бюджетная система под это определение не вполне подходит. Отличительной чертой Пермского края стало стремление в 2012 году к 100-процентному выполнению своих полномочий, и результатом сразу стал дефицит краевого бюджета, причем на грани предельного. Нам удалось (как Владимир Сергеевич сейчас говорил) добиться в 2013 году 5-процентного роста промышленности, 10-процентного роста инвестиций в бюджет края, но тем не менее бюджет был исполнен с дефицитом в 9,7 млрд. рублей.

На 2014–2016 годы сформировано также с предельным дефицитом при потребности отмотобилизовать средства на главное, без чего у населения не будет будущего, это выполнение указов Президента на 2014–2016 годы, в размере 111 млрд. рублей, в консолидированном бюджете региона предусмотрено 48 процентов от потребности. Пока удалось обойтись без кредитов, в отличие от коллег, но к 2016 году мы планируем, что размер заимствований может составить порядка 41 млрд. рублей.

Это системная проблема. Мы просто пример, как бороться с дефицитом, – просто не выполнять обязательства, и всё.

У этой системы несколько глубинных корней.

лл

Начну с первой. Это, конечно, внесение в последнее время (и Валентина Ивановна об этом говорила) изменений в Налоговый кодекс без учета мнения субъектов Федерации, в результате которых налог на прибыль организаций не служит повышению устойчивости региональных бюджетов и не дает ту стабильность в правилах. Рассматривая конкретные

цифры, удивляться не приходится. Изменения по налогу на прибыль в части трансформации правил начисления амортизации и порядок списания убытков привели к потерям Пермского края в 2012 году к 7 млрд. рублей, в 2013 году – к 3 млрд. рублей.

Дамокловым мечом висит легкость процесса возврата сегодня переплаты налога. На примере Пермского края только по одному предприятию "Уралкалий", если собственники захотят вернуть переплату одновременно, бюджет региона на два месяца останется без доходов, поскольку возврат идет не за счет источника, по которому осуществлена переплата, а за счет всех доходов. Поэтому предлагаю законодательно запретить сегодня налоговым органам проводить возвраты из бюджета в течение месяца, превышающие, во-первых, одну десятую поступлений доходов за месяц. Во-вторых, восстановить правило, когда возврат проводится только за счет источника доходов, по которому возникла переплата. Это повысит сегодня предсказуемость наполнения и исполнения бюджетов.

Из-за введения института консолидированных групп налогоплательщиков с 2012 года наш бюджет теряет по 3 млрд. рублей в год. Крупные налогоплательщики обычно зарегистрированы за пределами региона, там же принимаются ключевые решения. Прибыль, полученную в регионе, всегда можно, к сожалению, увезти. Это блокирует возможность прогнозировать ситуацию со сбором налогов и оперативно реагировать на возникшие вопросы. Всё это тоже риск для исполнения полномочий. Налоговый потенциал любого бюджетного уровня должен соответствовать объему его расходных обязательств. И предлагаю заменить часть налога на прибыль, Валентина Ивановна об этом говорила, более стабильными доходами, я не знаю, это налог на добычу полезных ископаемых, в соответствии с численностью населения распределить, либо другие какие-то более стабильные источники, но такое перераспределение должно быть. Это повысит устойчивость и сохранит принцип справедливости.

Сложная ситуация складывается сегодня в связи с изменением акцизов. У нас в 2014 году при росте ставок акцизов по нефтепродуктам до 10 процентов их поступление снизилось на 5 процентов. Во-первых, ставка акциза 5-го класса ниже ставки 4-го класса, и увеличение в 2014 году доли акцизов на бензин 5-го класса с 15 до 60 процентов ведет к уменьшению поступлений.

Во-вторых, рост качества продукции ведет к росту экспорта, а налоги от экспорта идут в Федерацию. У региона нет стимула поддерживать сегодня конкурентоспособную

промышленность. Я скажу, что Пермский край – единственный, кто сегодня имеет самую высокую глубину переработки нефтепродуктов, выше 98 процентов, сколько добываем, столько перерабатываем. Но в то же время, я еще раз говорю, интереса, заинтересованности в выпуске конкурентоспособной продукции сегодня у региона практически нет.

Поэтому предлагаю инициировать вопрос об установлении единой ставки акцизов на бензин и дизельное топливо 4-го, 5-го классов и принять меры, не допуская снижения поступления налогов в региональные бюджеты при поставке нефтепродуктов на внешний рынок.

Также считаю, что, для того чтобы не допускать ошибок впредь, необходима реально работающая согласительная процедура учета мнений регионов при поправках как в Налоговый, так и в Бюджетный кодексы. Валентина Ивановна, я в этом отношении с Вами солидарен и просил бы, чтобы действительно сегодня все эти процедуры согласования были обязательными для Федерации.

Так и не была закончена сквозная оценка государственных полномочий от уровня муниципальных образований до уровня Федерации. Я скажу, что мы всё время стремились к созданию перечня, реестра полномочий, публичных полномочий всех уровней власти, но мы составили этот реестр, но ни в коем случае не определили, не оценили эффективность реализации этих полномочий и обеспеченность их финансами во всех уровнях нашей бюджетной системы.

Принципиально важно учесть, в том числе при полномочиях, в модели межбюджетных отношений объективно сложившиеся различия себестоимости государственных и муниципальных услуг, посредством которых реализуются полномочия. Антон Германович об этом говорил, здесь зависит всё от расселения, экономической плотности, климата. Нужно определить группы субъектов, для которых понадобятся отраслевые нормативы, способные обеспечить тонкую настройку системы межбюджетных отношений, сделать это справедливо.

Говоря о различиях субъектов, вот здесь Владимир Сергеевич сказал о том, что самый высокий уровень аварийного жилья, удельный вес, но я скажу, что у нас обязательства по Березнякам... *(Микрофон отключен.)*

еа

В.И. МАТВИЕНКО

Продлите, пожалуйста.

В.Ф. БАСАРГИН

Обязательства по Березнякам по переселению – 250 тыс. кв. метров. Это наследство, которое нам досталось еще от Советского Союза. Мы сегодня в бюджетной системе закладываем 7,5 миллиарда расходов на переселение населения из этой техногенно-опасной зоны. Где без помощи Федерации мы найдем этот финансовый ресурс?

Кроме этого, принимается решение, вот у нас, вы знаете, самый насыщенный исправительными учреждениями край, – принимается решение на федеральном уровне, правильное решение, сократить эту систему. Уводятся учреждения с севера края. Что мы получаем взамен? Это для нас были градообразующие предприятия. Мы получаем бесперспективные поселки с тысячами жителей, которых необходимо переселять в другую местность. Мы бы хотели, чтобы эти решения тоже на уровне федеральном согласовывались с субъектами Российской Федерации. Мы должны нести ответственность за то, что мы принимаем.

И еще одна тема. Здесь тоже о ней говорилось. Нужно стимулировать работающие сегодня территории. Речь идет о нормативе бюджетной обеспеченности. У нас сейчас принцип: нарастил доходную базу – получил менее выгодное соотношение по софинансированию в рамках государственных госпрограмм, проектов. Надо наоборот: сделал шаг к росту собственной доходной базы – получи экономически ощутимый стимул. Так регион свою доходную базу увеличит и даст рост по федеральным налогам, будет его направлять на выравнивание бюджетной обеспеченности. К сожалению, у нас этот принцип в последнее время нарушается.

Ну и есть еще предложения, но с учетом экономии времени, Валентина Ивановна, я тогда предлагаю направить их.

В.И. МАТВИЕНКО

Да, если можно, Виктор Федорович, тогда передайте, пожалуйста, нам. Потому что губернаторы – это ключевые фигуры в стране, и надо понимать их роль. И то, что они говорят, – это всё вот от земли, от сохи, от практической жизни. И это надо учитывать. У нас некоторые министерства в Российской Федерации считают, что они "министерства Садового кольца", а не такой большой страны, как Россия, и, принимая решения, не задумываются, как это аукнется в том или ином регионе. Виктор Федорович здесь абсолютно прав: не имеет право ни одно федеральное ведомство принимать какие-либо решения, имеющие последствия негативные для

субъектов Федерации. Это должно быть комплексное рассмотрение. Поэтому мы здесь ваши союзники и всегда тоже будем стоять на такой позиции.

Спасибо большое.

Я попрошу взять слово Надежду Сергеевну Максимову, заместителя председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Надежда Сергеевна, пожалуйста, Вам слово.

Н.С. МАКСИМОВА

Спасибо, Валентина Ивановна.

Уважаемые члены президиума, уважаемые сенаторы! Я начну, наверное, с конца за неимением времени, скажу о том, о чем хотела сказать в конце своего выступления. Это то, что нам с вами предстоит очень большая работа совместно с Правительством, связанная с воссоединением и присоединением к Российской Федерации двух субъектов – Крыма и Севастополя. Понятно, что мы будем вносить изменения и в банковское, и в бюджетное, и в налоговое законодательство, в административное законодательство. И сейчас эти уже законопроекты готовятся. Хочу сказать только о том, что мы, принимая все эти законы, с вами не должны обмануть ожидания, которые на нас возлагаются этими двумя нашими новыми субъектами, старыми новыми субъектами.

Наверное, нам придется считать прямым счетом бюджеты и Крыма, и Севастополя. И просто хочется обратить внимание Правительства, что при этом главное – чтобы не пострадали все-таки наши регионы, чтобы та финансовая поддержка, которая предусмотрена у нас была и в "трехлетке" бюджетной, она сохранялась, по крайней мере не привела к минусовым результатам.

Наверное, нам придется вносить изменения обязательно в программу "Региональная политика и федеративные отношения" и программу "Создание условия для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами". И я думаю, что все вместе, вот эти новеллы, они все-таки должны привести к тому, что мы должны с вами посмотреть и обновить концепцию реформирования межбюджетных отношений.

Сейчас эта работа проводится. Наверное, правильно будет принять новую такую программу, которая бы позволила и регионам, и муниципальным образованиям формировать взвешенную, но самостоятельную налогово-бюджетную политику.

Я остановлюсь, поскольку у меня тоже есть и динамика, и аналитика большая, но поскольку здесь уже много было сказано в выступлениях предыдущих ораторов, хочу обратить... просто в сухом остатке – о чем говорят финансисты, финансисты субъектов, финансисты муниципалитетов, выступая в том числе и на площадке сообщества финансистов России, выступая на площадке Всероссийского совета местного самоуправления, съезд недавно у нас в ноябре состоялся по этому поводу, Конгресса муниципальных образований и других площадках, где финансисты высказывают свое мнение, как нам дальше формировать межбюджетные отношения и развивать бюджетный федерализм.

лл

Прежде всего, хочу остановиться на том, что есть определенные организационные мероприятия, которые не потребуют дополнительных расходов ни федерального, никаких других бюджетов. В частности, все говорят о том, что необходимо оценить реальную стоимость тех полномочий, которые сегодня выполняют и регионы, и муниципалитеты. Оценить реальную стоимость расходов, оценить, какие у нас доходы и, может быть, в какой-то степени пересмотреть и увеличить источники покрытия дефицитов, которые сегодня формируются у нас на 90 процентов на муниципальном уровне и в 76 субъектах Российской Федерации.

Второе (об этом уже говорил Антон Германович) – это действительно укрупнить субсидии. И самое главное, что основную их часть, а желательно и все, распределять сразу законом о бюджете. Мы с вами понимаем, что параллельно идет формирование бюджетов субъектов, формирование бюджетов муниципальных образований, и без этих ресурсов, без того, какую долю софинансирования предусмотреть в своих бюджетах, просто эти реально действующие бюджеты сформировать невозможно.

Мы и Правительство не раз обращали внимание на это и говорим о том, что нормативные правовые акты, что методики распределения субсидий должны утверждаться уже до начала очередного финансового года, чтобы не было задержек перечисления финансовой этой дополнительной помощи или субсидий, субвенций и так далее. Мы говорим о том, что, рассматривая федеральный бюджет на 2014–2016 годы, который составлялся на программно-целевых методах составления бюджета, а такой же метод должны применять теперь и регионы, и муниципалитеты в перспективе, эти государственные программы должны быть приведены в соответствие с теми проектировками и с утвержденными суммами бюджетов. И сегодня

регионы должны тоже знать, в каких программах они могут принимать участие и закладывать сразу тоже финансирование в соответствующие бюджеты.

Я хочу сказать, что нам нужно, конечно, больше прислушиваться к мнению регионов и муниципальных образований. В частности, здесь уже говорилось, выпадающие доходы... более четко просчитывать, к чему приводят наши новеллы. Здесь уже говорили: введение консолидированной группы налогоплательщиков по налогу на прибыль, изменение порядка исчисления амортизации на объекты основных фондов. Вычеты мы всё время с вами дополнительно принимаем по НДФЛ. Они, конечно, на благо граждан, но тем не менее это выпадающие доходы регионов, которые мы четко не просчитываем.

Мы с вами действительно объявили бой налоговым льготам на федеральном уровне, отменили льготы на землю под объектами обороны, безопасности, таможни, но параллельно тут же приняли налоговые льготы для объектов движимого имущества и обнулили вообще результат от того, что мы с вами сделали.

То есть первое предложение. Это обязательно, когда приходит законопроект о том, что вносятся какие-то изменения в налоговое законодательство или в бюджетное законодательство, в пояснительной записке финансово-экономические обоснования обязательно должны не только определять, какие потери несет федеральный бюджет, но и какие потери в этом случае понесет бюджет региональный или муниципальный. Вот этого до сих пор у нас нет. Я думаю, что это нужно как обязательную норму ввести.

Я хочу просто озвучить, какие предложения дают финансисты по увеличению своей доходной базы. В частности, мы с вами говорим о налоге на доходы физических лиц. Вы знаете, что много предложений, уже много раз звучит предложение, чтобы его перечислять по месту нахождения налогоплательщика.

Я хочу сказать, что мы в нулевые годы хотели такой эксперимент провести (Ленинградская, Тверская области). И вот уже начали проводить, но не сумели, потому что не было соответствующей базы.

Сегодня министерство по налогам и сборам говорит: "У нас есть электронная база, которая позволит доводить эти платежи по месту нахождения этого налогоплательщика". Давайте поэкспериментируем и посмотрим, к чему, на самом деле, это приведет, лучше или хуже будет, потому, конечно, варианты и в ту, и в другую сторону возможны. Аргументы есть и в ту, и в другую сторону.

Я хочу сказать, что сейчас уже всё более настойчиво возникает вопрос в связи с тем, что у нас очень большие различия между доходами различных групп населения, всё-таки вернуться к вопросу о том, чтобы вводить постепенно, может быть, плавно, но всё-таки прогрессивную шкалу по налогу на доходы физических лиц. Давайте подумаем. Настойчиво звучит вопрос о том, что для того, чтобы местные бюджеты получили реальный доход, нужно всё-таки вернуться к проблемам местного налога с продаж. Я хочу сказать, вспомним, мы в этом году мы отмечаем 150-летие земской реформы. *(Микрофон отключен.)*

В.И. МАТВИЕНКО

Добавьте, пожалуйста, время.

Завершайте, Надежда Сергеевна.

Н.С. МАКСИМОВА

Я завершаю, да.

150 лет земской реформе. И вот смотрите, в то время действительно была самостоятельность налогообudgetная у этих земств, потому что они получали и имущественный налог, и земельный, лесной налог. Они получали плату за свидетельство, которое выдавали по торгово-промышленным предприятиям, и у них было право вводить местные налоги и сборы.

лл

Давайте посмотрим, может быть, нам нужно проанализировать и вернуться к этой теме. Пусть, может быть, небольшие, но какие-то полномочия в этом плане дать.

Так что давайте создавать концепцию уточненную и работать над увеличением налоговой доходной базы бюджетов и над тем, чтобы всё-таки у них была определенная самостоятельность, чтобы они могли принимать решения и выполнять свои функции перед гражданами. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо, Надежда Сергеевна, за очень конкретные предложения. Благодарю Вас.

Я попрошу взять слово Владимира Александровича Мау, ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Владимир Александрович, благодарю Вас за Ваше участие, и ждем научное обоснование перспектив бюджетного федерализма.

Пожалуйста.

В.А. МАУ

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Прежде всего хочу поблагодарить за приглашение выступить здесь. Я очень давно здесь не был, поэтому мне это очень приятно.

Вы знаете, у нас в органах власти за последние 20 лет... у нас экспертизы, научные экспертизы и участие органов власти постоянно перемешивается, поэтому с этой точки зрения я не могу сказать, что сейчас дам какое-то научное обоснование. Я начну с того, что согласен практически со всем, что здесь говорили. У нас такое поразительное единодушие, но это единодушие, естественно, людей, которые как в исследовании, так и на практике занимаются межбюджетными отношениями.

Я начну с простого тезиса и очевидного – по моему мнению, на сегодня это один из важнейших вопросов нашей государственной политики и с точки зрения стимулирования экономического роста, потому что наше торможение в значительной мере связано со снижением инвестиционной активности регионов, и это некая очевидность, но, с другой стороны, и с точки зрения рисков, которые заложены для стабильности социально-экономического развития. Здесь уже приводились цифры по наращиванию задолженности. Я не буду их повторять. На мой взгляд, именно здесь, не в федеральном бюджете, а в ситуации с регионами лежит основной риск. Сейчас объем долга невелик, порядка 2,6 процента ВВП при консолидированном дефиците региональных бюджетов порядка 1 процента ВВП. Но если ситуация не будет существенным образом меняться, если, скажем, доходы зафиксируются на нынешнем уровне (а последние годы они не растут, и мы знаем, что происходит с налогом на прибыль), при этих условиях к 2018 году уровень долга может достичь 10 процентов ВВП, что, конечно, будет очень существенным ухудшением финансово-бюджетной ситуации не только в регионах, но и в стране в целом. Не буду приводить дальнейшие цифры, я забыл поставить презентацию, я могу оставить, тут есть у нас всякие расчеты и формулы.

Хочу обратить внимание, что при решении проблем, связанных с бюджетным федерализмом, стоит обратить внимание на ряд системных долгосрочных проблем. Тут есть краткосрочные, связанные с конъюнктурными колебаниями доходов и расходов, но есть несколько долгосрочных, которые я хочу перечислить, которые требуют напряженной работы и которые не дадут результатов сразу, но это исключительно важно. Прежде всего, это повышение предсказуемости и стабильности системы бюджетных отношений (об этом сегодня много говорили, я не буду останавливаться подробно), но желательно всё-таки перейти к

системе, когда внесение существенных изменений в бюджетное законодательство происходит раз в три года, лучше раз в пять лет. И, конечно, с этой точки зрения... Я не знаю, насколько модно сейчас использовать, я пару раз всё-таки использовал, опыт наших западных партнеров, но, скажем, в германском законодательстве бюджетные вопросы обсуждаются несколько лет, а потом еще дается довольно длительный период на внедрение. И с этой точки зрения обрушивание изменений в законодательстве, как по доходам, так и по расходам, является такой серьезнейшей проблемой с точки зрения стабильности нашего бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Второе. Представляется важным отмена ограничений по становлению ставок на региональные и местные налоги, развитие налогообложения недвижимости, отмена федеральных льгот по региональным и местным налогам.

лл

Это связано с предыдущим пунктом, то есть как по расходным обязательствам, так и по доходным, нельзя жестко и централизованно влиять на... как бы изменять те ожидания, ту бизнес-стратегию, которую выстраивают регионы.

В этой связи не могу не отреагировать на предыдущее выступление. Я скажу такую неконфиденциальную позицию: большинство экономистов это не поддерживают, но мне представляется, что расширение собственных доходных возможностей регионов, добавлю – и муниципалитетов, нельзя расширить только путем поисков в области налога на недвижимость, если мы сейчас не будем обсуждать там определенное перераспределение НДС.

Мне представляется, повторяю, точка зрения большинством экономистов не поддержана, но мне представляется, что мы можем обсудить вопрос о параллельном налоге с продаж. Но я хочу подчеркнуть: не налог с продаж, вводимый федеральным законом, установленный федеральной ставкой, а налог с продаж, как инструмент налоговой конкуренции регионов, налог с продаж, как право региона ввести его. Смотря как происходит у соседей, как происходит... Вот формируя, балансируя свои возможности, собрать этот налог.

Повторяю, подойти... В нашей налоговой традиции все-таки все налоги, включая региональные, устанавливаются федеральным законом. Мне представляется, что в данном случае мы могли бы пойти на этот эксперимент, может быть, повторяю, давая право введения налога с продаж. Это действительно реальный налог федеративного государства, это реальный источник доходов регионов.

Следующее. Совершенствование системы разграничения расходных полномочий. Здесь важны минимизация федеральной системы регулирования объема расходных полномочий, уменьшение дублирования и учет муниципалитетов с точки зрения сокращения делегированных полномочий им.

Следующим хочу подчеркнуть важность изменения структуры межбюджетных трансфертов. Здесь принципиальным было бы увеличение доли нецелевых и сокращение доли целевых трансфертов. В этом смысле это был бы очень важный путь повышения налоговой автономии и самостоятельности регионов.

Еще одним вопросом было бы увеличение роли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и ненаращивание дотаций на обеспечение сбалансированности. То есть в данном случае из этого следует вопрос о важности повышения бюджетной ответственности регионов. Вот есть такой термин "мягкие бюджетные ограничения". Реально возможность торга, с точки зрения получения дотаций на сбалансированность, конечно, это такой серьезный фактор появления мягких бюджетных ограничений в регионах.

Ну и, естественно, я присоединюсь к тому, что говорил Антон Германович, о необходимости консолидации субсидий, о переходе. Желательно все-таки более последовательно... *(Говорит не в микрофон. Не слышно.)*

В.И. МАТВИЕНКО

Добавьте, пожалуйста, время.

В.А. МАУ

Я заканчиваю, буквально несколько секунд.

В.И. МАТВИЕНКО

Да.

В.А. МАУ

Одна программа – одна субсидия, это позволило бы перейти от нынешних примерно 80... У нас сейчас 40 госпрограмм, не все из них региональные. "Космос" не является региональной программой. То есть можно было бы более чем вдвое сократить количество субсидий.

Ну и, наконец, такой последний вопрос, его никто не поднимал. Он стратегический. Его нельзя решать долго, но, опять же, используя некоторый опыт, мне кажется, нам надо проработать, продумать новую идеологию заимствования.

Вы знаете, вот в середине XIX века многие штаты, ну, такие молодые штаты Соединенных Штатов оказались в бюджетном дефолте. И с тех пор, примерно с 40–50-х годов многие из них ввели правила, запрещающие бюджетный дефицит, вот строго. И уже почти 200 лет бюджетный дефицит запрещен. Но это не значит, что они не заимствуют. Они могут позволить себе брать в долг, они берут в долг, но этот долг не на покрытие разрывов, это долг на решение конкретных задач. Обслуживание долга, выплата долга должны быть помещены в бюджет, и в этом смысле бюджет должен быть сбалансирован. А деньги, взятые в долг, идут на понятные проекты. Вам нужен мост – вот мой бюджетный план, вот я заимствую такую-то сумму, вот так я ее буду обслуживать.

Мне кажется, вот этот опыт отказа от бюджетного дефицита и перехода к целевым заимствованиям на рынке был бы очень важным шагом для усиления эффективности наших региональных бюджетов. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Благодарю Вас, Владимир Александрович. Спасибо большое.

Коллеги, нам уже надо завершать, поэтому прошу следующих выступающих больше сосредоточиться на предложениях в рекомендации.

Виктор Сергеевич Бабурин, председатель Законодательного Собрания Калужской области.

Пожалуйста, Виктор Сергеевич, Вам слово.

лл

В.С. БАБУРИН

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые участники конференции! Спасибо за предоставленную возможность выступить.

С 2006 года в Калужской области последовательно реализуется политика создания благоприятного и стабильного инвестиционного климата. Без финансовой помощи из федерального бюджета мы одни из первых в стране начали создавать индустриальные парки, полностью оборудованные инженерной инфраструктурой. Далось это нелегко, поскольку правительству области пришлось максимально мобилизовать собственные резервы, проводить жесткую экономию и реализацию мероприятий по оптимизации расходов, а главное, необходимо было убедить население, что деньги надо вкладывать в развитие, а не проедать. Была создана соответствующая нормативно-правовая база Законодательным Собранием.

Всё это дало свои плоды. Только в прошлом году объем валового регионального продукта Калужской области составил 314 миллиардов с ростом более 5 процентов к уровню предыдущего года, и промышленное производство выросло в сопоставимой оценке в два раза.

Опыт Калужской области со всей очевидностью показывает необходимость разработки новой концепции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Механическое выравнивание бюджетов, может быть, необходимо, но вряд ли эффективно, необходима мотивация регионов. Более того, надо сделать заинтересованным участником этого процесса каждый муниципалитет. Это помогло бы решить задачу быстрого роста экономики. Пока что это не так.

Вначале регион привлекает значительные финансовые ресурсы на создание необходимой инфраструктуры под инвестиционные проекты. Получение же дополнительных доходов от вновь создаваемых производств прямо пропорционально сокращению трансферта. И, что еще более важно, так это то, что действующие на сегодня правила предполагают софинансирование федеральных программ в зависимости от бюджетной обеспеченности регионов, что напрочь убивает их желание повышать эту самую обеспеченность. Одним словом, регион зачастую не только не выигрывает от своей активной экономической политики, а даже проигрывает. Вкладывая в развитие инфраструктуры собственные средства, наказывается дважды: существенно сокращается размер дотаций целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с одновременным возрастанием доли софинансирования из бюджетов субъектов. Игорь Николаевич в своем выступлении это отмечал.

Решение Президента страны Владимира Владимировича Путина о компенсации регионам части затрат, понесенных на создание инфраструктуры индустриальных парков, является очень ценным для области. И хотелось бы, чтобы реализация его ускорилась.

Коллеги, в последнее время активно обсуждается вопрос по укреплению самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов. В связи с этим целесообразно в местные бюджеты передать налоговые доходы, на собираемость которых органы местного самоуправления имеют возможность реально воздействовать.

Надежда Сергеевна много позиций называла, которые вполне уместно сегодня применить, внося изменения в соответствующее законодательство, и предоставить такое право. Мы, например, передали на уровень муниципальных образований налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, хотя это и не предусмотрено Бюджетным

кодексом. Повышением самостоятельности органов местного самоуправления могло бы стать расширение доходных источников муниципальных дорожных фондов.

Сегодня согласно Бюджетному кодексу муниципальный дорожный фонд в основном формируется от акцизов на нефтепродукты, но мы ведь прекрасно знаем, что некоторые муниципальные образования могут всего-навсего заработать порядка 150 тыс. рублей. Как на них можно содержать налоги? Поэтому мы предлагаем доходы от транспортного налога с физических лиц, которые сейчас идут субъектам, передать муниципалитетам, как делалось раньше.

Считаем, что в целях укрепления доходной базы и принятия сбалансированных управленческих решений целесообразно расширить полномочия органов власти субъектов Российской Федерации по определению отдельных элементов налогообложения и законодательного регулирования межбюджетных отношений.

Уважаемая Валентина Ивановна, но выслушав Ваше вступительное слово и выступления министров, можно прийти к выводу, что Совет Федерации и Правительство заинтересованы и на стороне региона, поэтому есть уверенность, что произойдут хорошие, позитивные изменения.

Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Благодарю Вас, Виктор Сергеевич.

Я попрошу взять слово Владимира Викторовича Климанова, директора автономной некоммерческой организации "Институт реформирования общественных финансов".

Владимир Викторович, пожалуйста, как с Вашего угла видится эта проблема.

лл

В.В. КЛИМАНОВ

Спасибо большое.

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Сама идея Совета Федерации обращения к базовым принципам бюджетного федерализма не может не вызывать одобрения со стороны экспертного сообщества. Честно говоря, отошедшие на задний план идеологические вопросы построения финансовых основ федеративного государства в нашей стране во многом были обусловлены достаточно прогрессивными моментами и достижениями, которые были проделаны в этом вопросе. Это касается и разделения доходных источников, разграничения

расходных обязательств, предоставления системы межбюджетных трансфертов, что немаловажно, повышения качества управления субнациональными финансами в регионах и муниципалитетах, и тем не менее мы снова возвращаемся к этой проблеме. Но нужно понимать, что в мировой практике не существует универсальных рецептов построения оптимальной модели разделения доходных источников, разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, и в каждой стране такое разделение и распределение, безусловно, свое. Сложилось оно и в нашей стране. И в Российской Федерации мы понимаем, что значительная часть доходов формируется за счет нефтегазового и иных секторов, где создание добавленной стоимости сильно локализовано, а потому крайне неравномерно распределено. Поэтому то, о чем уже сегодня неоднократно говорили, о необходимости дополнительной децентрализации доходных источников финансовых возможностей в пользу регионов и муниципалитетов, у нас крайне ограничено. И без существенной модернизации экономики, без перевода ее на путь действительно инновационного (не сырьевого) развития, хотя бы частично, мы вряд ли сможем достигнуть здесь каких-то значимых успехов.

Аналогично серьезные ограничения возникают и при возможной мобилизации доходов на уровне регионов, особенно муниципалитетов. Судите сами, если исходить из принципа разделения доходов, связанного с мобильностью налоговой базы, то из трех известных всем факторов производства – труд, земля и капитал, именно земля является самым немобильным источником, а потому в широком смысле земельно-имущественный комплекс должен быть основой доходной базы самого низового уровня бюджетной системы, в нашем случае – местных бюджетов. И здесь понятно, что без перехода на рыночную оценку этого самого земельно-имущественного комплекса, без дополнительных мер по кадастрированию земли мы существенных каких-то шагов в продвижении вопросов повышения доходного потенциала местных бюджетов вряд ли достигнем.

То же самое касается и труда, который занимает срединное положение среди этих факторов производства по степени мобильности, а потому справедливо относится к основному источнику доходов на уровне регионов. Здесь без повышения доходов (легальных доходов) населения, которые являются основой для формирования бюджетов субъектов Российской Федерации, мы вряд ли сможем прийти к тому, чтобы повысить финансовую самостоятельность именно регионов.

Схожая, кстати, проблема и в части разграничения расходных обязательств. Представляется, что дальнейшее перераспределение расходных обязательств может завести в тупик сложившуюся систему. Напомню, что сложившаяся к настоящему времени система разграничения расходных обязательств базируется на статьях 71, 72 и 73 Конституции и получила существенную трансформацию примерно 10 лет назад. В 2003–2005 годах были приняты базовые на тот момент федеральные законы, которые сбалансировали данную систему, определив и закрепив за регионами те полномочия, которые находились согласно Конституции и находятся в предметах совместного ведения, но за которые субъекты Российской Федерации несут самостоятельную финансовую ответственность. Но что произошло дальше? И в 184-й закон, и в 131-й, и даже в 122-й закон 2004 года за 10 лет после их принятия было принято (в каждый из них) не менее чем по 60 поправок, касающихся дополнительного перераспределения расходных полномочий и обязательств. И по отношению к первоначальному списку известной статьи 26.3 184-го закона, где было включено 41 полномочие, сейчас этот список составляет уже более 90 полномочий, причем некоторые еще таким кустовым образом детализируются, например, в части вопросов занятости населения.

лл

То есть реально более 100 полномочий, относящихся согласно Конституции к предметам совместного ведения, у нас оказалось на финансовом обеспечении регионов. И представляется, что дальнейший путь по детализации законодательства в этом вопросе без какого-то изменения доходных источников, без активизации этих самых доходных источников вряд ли приведет к тому, что регионы смогут с этими обязательствами справиться самостоятельно.

Как уже отмечалось, изменения требует и система предоставления межбюджетных трансфертов, это касается и увеличения доли дотаций в общей доле межбюджетных трансфертов, и консолидации субсидий, о которых уже многие говорят, и другие такие технические моменты. Но при этом, подводя вот такой общий, что ли, итог, я все-таки скажу, что нужно не забывать про те базовые существенные ограничения, которые у нас задаются, а именно характером нашей экономики. Без перевода ее на инновационные, модернизационные рельсы и хотя бы какого-то дополнительного снижения доли нефтегазового сектора в структуре доходов мы вряд ли получим здесь значимые шаги.

Это же касается, кстати говоря, и повышения политической ответственности, без чего построение системы бюджетного федерализма тоже вряд ли возможно. Без повышения финансовой самостоятельности руководителей разного уровня, в том числе регионального и муниципального, мы вряд ли достигнем того, что касается возможности эффективно и качественно управлять государственными и муниципальными финансами и получать значимые здесь результаты. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Благодарю Вас, Владимир Викторович.

Степан Михайлович, настаиваете на выступлении?

С.М. КИРИЧУК

(Говорит не в микрофон. Не слышно.)

В.И. МАТВИЕНКО

Пожалуйста, Киричук Степан Михайлович, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

С.М. КИРИЧУК

Уважаемая Валентина Ивановна, спасибо. Только по предложениям, как просили, из-за времени.

По дефициту, о котором говорил Антон Германович, все утверждали. В наших рекомендациях написано: "Рекомендовать Правительству Российской Федерации не вносить законодательные акты без финансов". Потом Надежда Сергеевна, Виктор Федорович четко объясняли, чего там надо записать. Я предлагаю туда добавить: "...а Федеральному Собранию не принимать такие документы". Хоть когда-нибудь это надо остановить.

Я помню еще в бытность председателем комитета Евгения Викторовича мы постоянно боролись и в Государственную Думу ходили, писали письма, обращения официально от Совета Федерации, что не надо этого делать, тем более привязывать всевозможные "паровозы" к тому, чего уже не могут в регионах посмотреть. Мне представляется, надо рассмотреть возможность включения вот этого пункта

По НДФЛ. Я очень уважаю Владимира Сергеевича, и предложения в рекомендациях по налогу на физические лица по месту жительства... но, мне кажется, к этому вопросу при нынешней сложившейся экономике и размещении производительных сил надо подходить

очень-очень осторожно. Мы потеряем еще и города, как потеряли села, районы и многие-многие вещи другие. И если уж к этому подходить, то тогда вот этот налог на доходы физических лиц, будто бы изъятый, предположим, из Москвы (да простит меня Юрий Витальевич), пусть идет в тот регион, где будут созданы рабочие места, хотя бы на этот объем работы, но ни в коем случае не на покрытие вот этих текущих дефицитов и так далее, и тому подобное.

Третий момент. По софинансированию многоквартирных домов, капитального ремонта и сноса аварийного жилья. Уважаемый Антон Германович, вот в присутствии Председателя Совета Федерации с этой высокой трибуны я Вам докладываю, я вхожу в наблюдательный совет этого фонда и Вам докладываю: сегодня там идет активнейшая работа, нам не дают расслабляться, и мы вынуждены с Сергеем Николаевичем знать практически все цифры, которые есть, идет провал этого мероприятия, и не потому, что кто-то не прав.

Кстати, если посмотреть план 2014 года по этому фонду, нет ни одного субъекта Российской Федерации, который бы не записал свою долю софинансирования в свой бюджет, ни одного нет. Объем записанных средств составляет 129 процентов. То есть, если считать, что показывал Владимир Сергеевич, 63 вот этих, то есть 37, ну, 29, почти они, так сказать, записали всё то, что надо. Я спрашиваю Олега Ивановича (из Рязани): "Олег Иванович, Вы вот это записали, Вы как это делаете?" А он отвечает: "Степан Михайлович, если я не запишу этого, Цицин Константин Георгиевич согласно положению не может записать того, и поэтому никто ничего не запишет".

еа

Поэтому ситуация с фондом софинансирования, хоть без софинансирования, очень и очень тяжелая, и то письмо, которое Рябухину и Киричуку направила наш Председатель, Валентина Ивановна... совсем недавно от Дмитрия Николаевича, оно у нас вызывает... мы не можем сделать какие-то еще сегодня, мягко говоря, выводы, нам надо советоваться еще. Но поймите, нам надо заслушивать друг друга, надо собираться, иначе мы всё провалим, и майский отчет, о котором говорил Президент, ну, будет для кого-то печален.

По льготам. Есть решение, которое принято Правительством Российской Федерации, что эти льготы отменят с 2019 года. Где я буду в 2019 году и что будет со мной? Посмотрите на меня. Давайте это сделаем побыстрее, давайте сделаем хотя бы с 2015 года.

И последнее. По консолидированным группам налогоплательщиков.

Валентина Ивановна, ситуация дошла до состояния, при котором нам надо проводить здесь какое-то мероприятие вместе с бюджетным комитетом, с Министерством регионального развития, с Министерством финансов и с приглашением губернаторов, потому что мы как бы соберемся...

Сегодняшний доклад, Антон Германович, он меня настолько оптимистически настраивает, что я всегда удивляюсь, я верю, что завтра всё будет хорошо, но почему-то наступает это завтра, и я говорю о следующем завтра. Вот эти предложения я просил бы учесть. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо, Степан Михайлович.

Что касается группы консолидированных налогоплательщиков, действительно, все регионы стонут. Я сказала, что у нас есть договоренность. Рабочая группа в апреле доложит на пленарных заседаниях предложения. У меня, извините за сленг, сложилось такое мнение, что те, кто придумал группу консолидированных налогоплательщиков, просто кидалы: они кинули всех – кинули Правительство, кинули Совет Федерации, кинули все регионы, погрели на этом руки. В итоге улучшений нигде нет, а везде и общее падение и ухудшение во всех регионах. Так, простите, ради чего мы это делали? Надо этих кидал выявить и поправить на серьезном правительственном уровне.

Больше мы терпеть, Антон Германович, этого не будем, потому что Вы знаете, как часто мы Вам задаем этот вопрос. *(Аплодисменты.)*

Пожалуйста.

А.Г. СИЛУАНОВ

Спасибо, Валентина Ивановна.

По аварийному жилью. Уважаемые коллеги, тоже хотел пару слов для информации сказать, пару слов. Мы договорились с Министерством строительства и ЖКХ о том, что часть ресурсов с модернизации жилищно-коммунального хозяйства и капремонта перебросим на этот год, с тем чтобы обеспечить в среднем уровень участия Российской Федерации и регионов 50 на 50.

Еще тоже... мы сейчас с Валентиной Ивановной тоже обсуждали этот вопрос, думаю, что если у нас будут возможности по экономии средств при весенней поправке в закон о бюджете, то еще добавить туда ресурсов, с тем чтобы сделать это соотношение, ну, где-то хотя

бы 60 на 40, потому что действительно... 60 – я имею в виду федерация... потому что действительно это вопрос наиважнейший сегодня, это вопрос чувствительный для наших граждан, и нам нужно сконцентрировать на его решении все необходимые ресурсы. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо, уважаемый товарищ министр, но дело в том, что сегодня уже апрель на дворе. Если это на майских поправках, выйдет там к июлю, к августу, регионы пока подпишут эти громоздкие договоры, то мы потеряем этот год. Поэтому, если можно, как-то надо более оперативно принять решение, поскольку сегодня (Степан Михайлович абсолютно прав) никто не подписывает эти соглашения, потому что невозможно такое – 80 на 20 – выдержать, у субъектов нет средств. Если можно, пооперативнее принять решение, чтобы можно было в этом году выполнить поручение Президента и Правительства по ликвидации аварийного фонда. Все эти работы, как правило, надо делать в летний период, начиная с мая по октябрь. А если деньги придут в ноябре, то уже в этом году это всё бессмысленно, деньги должны... по крайней мере, регионы должны знать – май и не позже, потому что там конкурсы же надо провести, собрать еще с жильцов деньги и получить их согласие. Там такая процедура, что быстро это не пройдет. Поэтому просьба такая остается.

Коллеги, мы подходим к завершению. Я, прежде чем предоставить Сергею Николаевичу слово, очень коротко постараюсь некие итоги подвести.

Во-первых, в работе нашей научно-практической конференции приняли участие 192 человека, из них 35 членов Совета Федерации.

лл

Это хорошее представительство. И, по-моему, получился очень такой полезный, заинтересованный разговор, потому что вся основная жизнь проходит в субъектах Федерации: там люди учатся, там люди лечатся, там люди работают, ходят по дорогам. И мы должны понимать, насколько важен для федеративного государства, которым является России, правильный бюджетный федерализм, правильный, не в ущерб никаким уровням власти.

Но если мы сегодня не усилим финансовую подпитку региональных органов власти, муниципальных органов власти, мы будем иметь большие проблемы. И главное, это снижение в целом авторитета власти, потому что когда человек сталкивается у себя в муниципальном округе, в регионе с проблемами, не видит, что они решаются, то, естественно, это переносится на все уровни власти, и снижается доверие к уровню власти.

То, что происходит, не буду повторяться, ситуация тревожная. И, конечно, нам, главное, нужно думать об экономике, как поднимать экономику. Мы находимся в сложном периоде развития. Если у нас четко есть министерство по расходам, условно, Министерство финансов здесь строго за этим следит, то нам нужно некое консолидированное такое министерство, образно говоря, по доходам. Надо, чтобы кто-то системно, планомерно на федеральном уровне, на региональном уровне озаботился наращиванием валового регионального продукта, валового внутреннего продукта, развитием экономики, наращиванием доходной базы. Без этого делить будет нечего, ситуация будет только усугубляться.

Мы уже констатируем, и губернаторы это подтвердили, что мы всё проедаем. Невозможно, мы не оставляем средств на развитие. Вы понимаете, еще год, два, три такой политики, и окажется, что дороги все выйдут из строя, энергетика будет плохая, транспорт общественный, школы не ремонтируются и так далее. Мы не можем жить без инвестиций. Вот минимум, я считаю, 25 процентов доходов на всех уровнях должно идти на развитие, должно идти на инвестиции, а мы скатились уже до 12 процентов. Я боюсь, что скоро вообще выйдем на ноль.

А что такое инвестиции? Это же в том числе стимулирование развития экономики, ну и так далее. Это всё очень взаимосвязано. Поэтому мне очень хочется, Антон Германович, чтобы те рекомендации, которые мы примем (и благодарна Вам, и всем коллегам, кто внес), не "замотали" в очередной раз, не положили их в долгий ящик и не два-три года рассматривали.

Вот сегодня предлагали: давайте посмотрим, как усилить постоянными источниками доходов региональные и муниципальные бюджеты. Может быть, действительно вернуться, и мы с вами обсуждали сейчас это, к налогу с продаж. Мы – федеративное государство. Нельзя всё регулировать только на федеральном уровне, ну дайте глоток воздуха регионам. Они же не самоубийцы, да? Они понимают, что они должны быть конкурентоспособны, поэтому не должны вводить налоги, которые будут снижать инвестиционную привлекательность, налоговую нагрузку на бизнес. Но надо дать им этот глоток воздуха, чтобы они могли реально управлять и этим. Они же ни на что не влияют. Вот что им с барского плеча Москва даст, тем они и распоряжаются, а если не даст, значит, "пояса надо затягивать". Поэтому надо всё это осмыслить, обобщить и начать действовать.

Вот Владимир Сергеевич привел цифру. Полтора года назад, по-моему, был Госсовет, где все эти проблемы звучали, о них губернаторы говорили: невозможное засилье федеральных

чиновников в регионах, а это связывает по рукам, по ногам региональные власти, не дает им самостоятельно решать вопросы экономического и социального развития.

Ну, Антон Германович, ну примите смелое решение, внесите предложение не на 5, не на 10, а на 50 процентов сократить во всех субъектах Федерации количество федеральных чиновников. Вот одним шагом.

РЕПЛИКА

(Говорит не в микрофон. Не слышно.) ...в два раза.

В.И. МАТВИЕНКО

Или в два раза. Вот тоже коллега мой, губернатор бывший. Здесь не нужны, знаете, шажки вот такие декоративные. Ну "рубайте" один раз. И, поверьте, никто даже не заметит в регионах, что в два раза сократилось количество федеральных чиновников. Не нужны они сегодня в таком количестве. Ну не может такого быть, за всё отвечают региональные власти в Туле. Там тысяча чиновников, а здесь 4 тысячи федеральных, исключая силовые структуры. Ну до чего мы дошли?!

Я это говорю лишь к тому, что времена, когда главным нашим лозунгом должна быть эффективность во всём, в том числе эффективность бюджетов, расходование, оптимизация, вот эти ключевые слова, потому что еще хочу сказать, что времена нас ждут нелегкие, мы должны к этому быть все готовы.

еа

Я думаю, что если те рекомендации, которые мы вместе примем, будут реализованы, большая их часть, до начала нового бюджетного цикла, это реально ощутят регионы. Если мы опять косметическими шагами всё это затянем, ну, тогда опять скатимся к длинным разговорам. Хотелось, чтобы Правительство более решительно принимало меры по оптимизации и повышению эффективности. Спасибо.

Сергей Николаевич, пожалуйста. Если вы что-то хотите сказать, еще кто-то – пожалуйста. Председатель Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.

С.Н. РЯБУХИН

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Буквально коротко по рекомендациям.

Ну, прежде всего, я хочу сказать и внести, Валентина Ивановна, предложение. Вот те предложения и рекомендации, которые готовили в своих выступлениях наши коллеги Кулаков

Владимир Федорович, Тулохонов, Глебова, представители от Мордовии и других субъектов Федерации, есть предложение включить в текст рекомендаций.

Во-вторых, мы готовим и предлагаем направить эти рекомендации в Правительство. Исходя из доклада, который мы услышали от Антона Германовича, готовится обновление или новая концепция межбюджетных отношений. Мы рассчитываем на то, что эти рекомендации помогут в этой работе.

Кроме того, на наш взгляд, ну и в ходе подготовки конференции, да и здесь уже звучало у некоторых выступающих о том, что назрела необходимость коренным образом изменить текст и редакцию Бюджетного кодекса. Он стал тяжелым, громоздким, его прочитать сложно, я уж не говорю о его правоприменении. И наступила вот эта ситуация, когда нужно все-таки приступить к этой работе, включая и те разделы, которые регулируют вопросы разграничения доходов, расходных полномочий.

По консолидированной группе налогоплательщиков очень много звучало. Валентина Ивановна поручение нам дала такое, и мы готовим, и я рассчитываю, что в апреле мы вместе с министром, с Антоном Германовичем, доложим на пленарном заседании, как сложилась ситуация, просто у нас на март еще нет полной картины. Хотя мы ее в предварительном плане уже видим, но в точных цифрах мы сумеем доложить на пленарном заседании и доведем до всех субъектов Федерации.

И последнее. С учетом того, что в этом году принят новый формат, программный формат бюджета на 2014, 2015, 2016 годы, мы включаем в план работы бюджетного комитета (на следующий год) подведение первого этапа реализации программного бюджета, с тем чтобы в таком широком круге подвести итоги, что получилось, имея в виду и качество провязки, о чем уже и в докладе звучало, государственных программ, федеральных целевых программ, региональных программ и муниципальных между собой и по вертикали.

Рекомендации я прошу поддержать. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо, Сергей Николаевич.

Я хочу, Сергей Николаевич, Вам сказать и Евгению Викторовичу, как заместителю Председателя: я беру этот вопрос под личный контроль, и через 3 месяца – первый доклад, по итогам 6 месяцев – доклад палате, что конкретно сделано. Вот записано в рекомендациях – как мы продвинулись.

Коллеги, сейчас надо действовать очень активно и очень решительно, не заматывая и не занимаясь бюрократией. Я буду лично контролировать исполнение этих рекомендаций. И коллеги по Совету Федерации.

Я благодарю вас за работу. Уверяю вас, что мы все постараемся сделать максимум того, чтобы регионы почувствовали изменение ситуации. Спасибо большое.
