

**Стенограмма парламентских слушаний на тему**  
**«Совершенствование законодательства в части финансового обеспечения**  
**расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и**  
**муниципальных образований»**

**04 декабря 2014 года**

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Уважаемые коллеги, здравствуйте! Прошу минутку внимания. Мы сегодня по линии нашего комитета – Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера проводим парламентские слушания по теме, которая очень волнует всех, и по которой очень много всегда вопросов, в первую очередь у представителей регионов. И мы, как палата регионов, конечно, всегда заинтересованы в том, чтобы законодательство о совершенствовании системы межбюджетных отношений постоянно совершенствовалось и меньше было разбалансировки в системе межбюджетных отношений.

Поэтому мы сегодня благодарим и депутатов Государственной Думы, и наших коллег – сенаторов, всех тех, кто нашел время и прибыл из регионов сюда для того, чтобы принять участие в данных парламентских слушаниях.

И, конечно, наши слушания проходят в день, когда мы только что вернулись с Послания Президента, находимся еще под большим впечатлением. Это нужно всё, как говорят, переварить для того, чтобы в последующем использовать в нашей практической работе.

Уважаемые коллеги, я сейчас с большим удовольствием предоставляю слово председателю постоянного Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Азарову Дмитрию Игоревичу.

Пожалуйста.

**Д.И. АЗАРОВ**

Спасибо, уважаемый Николай Васильевич.

Добрый день, уважаемые коллеги, уважаемые участники слушаний! Благодарю вас за участие в сегодняшних слушаниях, за то, что приехали к нам со всей территории страны (сегодня у нас очень хорошая география представлена на

парламентских слушаниях). И, конечно же, сегодня все мы знаем о том, что в регионах, муниципальных образованиях идет формирование бюджетов на финансовый год и плановый период последующих годов. Надеемся, что проведение парламентских слушаний будет полезно.

Конечно, мы сегодня вправе в своих выступлениях, в обсуждении учитывать и те положения, которые озвучил Президент в своем Послании. Наверное, отдельно нам всем, говоря о расходах региональных бюджетов, надо еще и еще раз задуматься о доходной части, в том числе важнейший раздел выступления Президента касался опережающего развития нашей экономики. Всем нам предстоит, я думаю, задуматься над тем, что еще можно сделать для создания благоприятного инвестиционного климата, для того чтобы убрать излишнюю зарегулированность бизнеса, снизить, наверное, уровень контрольно-надзорной нагрузки сегодня на бизнес. Все это звучало сегодня в Послании Владимира Владимировича Путина.

Сегодня мы услышим выступления сенаторов, депутатов, представителей федеральных органов исполнительной власти, представителей регионов, муниципальных образований и экспертного сообщества. Сегодня мы услышим о состоянии бюджетного законодательства в Российской Федерации и законодательства о налогах и сборах, регулирующего формирование доходов региональных и местных бюджетов, о проблемах финансового обеспечения региональных и местных бюджетов, предложения по обеспечении сбалансированности региональных и местных бюджетов.

За время, прошедшее после принятия базовых федеральных законов – ФЗ № 184 и ФЗ № 131, на федеральном, региональном и местном уровнях сформирована необходимая нормативно-правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в регионах и муниципальных образованиях.

Вместе с тем, до сих пор остается нерешенным ряд проблем, среди которых основной, пожалуй, является соответствие обязательств и возможностей регионов и местного самоуправления. Об эффективной региональной политике и местном самоуправлении можно говорить лишь тогда, когда имеется обеспеченность справедливыми доходными источниками, что подтверждается всем

предшествующим опытом. Бюджет является базовым элементом экономики региона и муниципального образования, его значимость обусловлена тем, что без денег на современном этапе рыночной экономики, пожалуй, невозможно решать установленные федеральными законами обязательства. Поэтому прежде всего необходимо соотношение ресурсов и полномочий.

Вместе с тем, основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2015 и плановый период 2016 и 2017 годов предусматривают, что обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является необходимым условием эффективного функционирования бюджетной системы Российской Федерации и реализации государственной политики в целом.

В составе мер, направленных на поддержание сбалансированности бюджетов, планируется минимизировать внесение изменений в действующую структуру разграничения полномочий между органами публичной власти. В последние годы были переданы значительные расходные обязательства местных бюджетов на региональный уровень в области здравоохранения, образования, что обусловило перераспределение налоговых и неналоговых доходов между их бюджетами. Оценить справедливость такого перераспределения еще предстоит.

Также тщательного мониторинга требует реализация законодательных актов, принятых буквально в ноябре текущего года, которые влияют на доходную базу бюджета всех уровней. Это известный налоговый маневр, который состоит в снижении ввозных таможенных пошлин с одновременным увеличением ставок налога на добычу полезных ископаемых. Это и введение пока на территории городов федерального значения нового доходного источника местных бюджетов – торгового сбора. Межбюджетные отношения на муниципальном уровне в 2015 году будут осуществляться и с учетом новых типов муниципальных образований.

Коллеги, хочу вас уверить, всех участников парламентских слушаний, что в парламенте существует понимание важности проблем, связанных с формированием бюджетов. Все члены нашего комитета, практически все, в предыдущий период работали в органах муниципальной и региональной власти и, конечно, знакомы с этими проблемами не понаслышке. Мне видится, что диалог, который состоится сегодня, будет конструктивным. Ведь только общими усилиями мы сможем создать

законодательную базу для развития крепкой экономической основы регионов и муниципалитетов.

Ну а завершить я хотел бы цитатой из сегодняшнего Послания Президента. Напомню, что Владимир Владимирович сказал, что нельзя имитировать деятельность, нужно уважать себя. Надеюсь, именно в этом ключе мы сегодня и проведем нашу рабочую встречу. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо, Дмитрий Игоревич.

Уважаемые коллеги, я хочу обратиться к тем, кто сзади сидит: здесь есть свободные места, можно пройти, присесть, может быть, вам будет намного удобнее работать.

Коллеги, давайте договоримся по порядку нашей работы. Я призываю всех здесь присутствующих (очень много специалистов присутствует сегодня, представителей органов исполнительной власти, органов законодательной власти субъектов) дать свои конкретные предложения в проект наших рекомендации.

Ну и предлагается построить нашу работу следующим образом: основной доклад (докладчик – директор Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации, вы ее хорошо знаете, Лариса Александровна Ерошкина) – до 15 минут, выступления – до 5–7 минут. Кто желает с мест... еще раз напоминаю: можно дать предложения в проект рекомендаций. Договорились? Хорошо.

Тогда, Лариса Александровна, пожалуйста, Вам слово.

**Л.А. ЕРОШКИНА**

Спасибо, Николай Васильевич.

Уважаемые участники парламентских слушаний! Я хотела бы, во-первых, поблагодарить за постоянное, пристальное внимание к вопросу финансового обеспечения расходных обязательств со стороны Совета Федерации, профильного комитета Государственной Думы. Наверное, такого обсуждения, которое происходит при принятии, рассмотрении закона о бюджете в части формирования межбюджетных отношений в комитетах Совета Федерации и Государственной Думы, пожалуй, нигде не встречается. Также хочу поблагодарить за проведение

слушаний, потому что сейчас в субъектах идет принятие (как правило, это уже второе и третье чтения) бюджетов субъектов Российской Федерации. Ну и, конечно, местные бюджеты тоже не в стороне.

Уважаемые коллеги, как Дмитрий Игоревич уже сказал, действительно ретроспектива (пожалуйста, следующий слайд), оглянуться назад... нам всегда нужно время, для того чтобы оценить, что достигнуто за те 15 лет, которые... мы знаем уже исходя из концептуальных документов в части реформирования межбюджетных отношений, что произошло. А произошло очень много всего. То есть то, что произошло, можно оценить, только оглянувшись назад. Основной стратегический документ, которым мы сейчас руководствуемся при подходах к формированию межбюджетных отношений на трехлетний период, на 2015–2017 годы... это, конечно, формируется (следующий слайд) в рамках подхода по государственным программам. На уровне Правительства Российской Федерации принята государственная программа "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации".

Эта программа будет усовершенствована. Могу так сказать: в связи с тем, что и Министерство регионального развития передало часть функций другим министерствам, в том числе в части субсидий и субвенций перешло на уровень Министерства финансов, поэтому для нас, как для Министерства финансов, это будет еще задача доработать наш стратегический рабочий документ, который определил до 2020 года основные направления развития межбюджетных отношений.

Надо сказать, что государственная программа тоже активно обсуждается. Она была принята в прошлом году. Уже год она существует, дорабатывается. Есть определенные результаты. Есть те моменты, которые как раз с учетом принятого законодательства в этом году, а именно это появление новых типов муниципальных образований, возможность передачи расходных обязательств между разными видами муниципальных образований и регулирования в части взаимоотношений "субъект – муниципалитет". Конечно, это все сейчас принято и должно реализовываться как можно быстрее. (Будьте добры, я опущу некоторые слайды. Может быть, потом вернемся.)

Я бы хотела сказать про законодательную основу, которая сейчас есть. (Пятый слайд, пожалуйста.).

Начиная с 2015 года у нас появились два типа муниципальных образований. В этой связи субъекты Российской Федерации с учетом поправок в Бюджетный кодекс, которые подписаны буквально на этой неделе, в понедельник, уже формируют взаимоотношения, межбюджетные отношения между разными типами муниципальных образований с учетом увеличения нормативов зачисления в бюджеты сельских поселений по налогу на доходы физических лиц, изменения норматива по единому сельхозналогу и по передаче неналоговых доходов на уровень муниципальных районов в части государственных пошлин по неразграниченным землям.

Конечно, ситуация такая... Зачастую слышим упреки, что очень поздно принимаются поправки в Бюджетный кодекс, когда уже формируется бюджет, но это зависит не от финансистов, поверьте.

Также отмечу, что 24 ноября были приняты поправки (слайд № 6) в Бюджетный кодекс, которые определили новые подходы в отношении субъектов, исходя из уровня дотационности. Почему я на это хотела бы обратить внимание? Потому что в действующей редакции Бюджетного кодекса (уже говорю с учетом новых поправок) субъекты, которые не получают дотации на выравнивание в 2015 году, и субъекты, у которых доля дотаций на выравнивание меньше 10 процентов (а это 49 регионов), получают более расширенные права в части исполнения полномочий, не отнесенных к компетенции органов власти субъекта Конституцией.

В этой связи, конечно, здесь требуется внимание органов исполнительной власти субъектов к тому, какие новые расходные обязательства, исходя из доходной базы, субъекты могут финансировать. Есть практика поддержки сотрудников полиции, финансирование которых передано с 2012 года на федеральный уровень. Ряд субъектов продолжают финансировать федеральные полномочия, это при том, что, мы говорим, у субъектов очень серьезная ситуация с исполнением доходов и не хватает на социально значимые обязательства. Я к чему говорю? К тому, что в данном случае нужно посмотреть полномочия, переоценить их и, возможно,

отказаться от тех расходных обязательств, которые не напрямую отнесены к компетенции субъекта Конституцией. (Пожалуйста, слайд № 7.)

Сегодняшняя ситуация с доходами, которая сложилась при формировании проекта бюджета 2015 года, исходя из прогноза текущей ситуации, наших оценок исполнения бюджета 2014 года и, конечно, макропрогноза, который у нас был при принятии бюджета на 2015–2017 годы.

Надо сказать, что в целом, если говорить про 2014 год, ожидаемое исполнение доходов с ростом в 7 процентов на сегодняшний день (по итогам 10 месяцев) выполняется с учетом достаточно большой финансовой помощи, которая дополнительно в этом году субъектам Российской Федерации оказана. Налоговые доходы чуть ниже темпами идут, чем мы ожидали. В данном случае представлено, что налоговые и неналоговые доходы – 11 процентов. На сегодняшний день это у нас около 9 процентов (по итогам 10 месяцев этого года). На данный момент, опять же обращу внимание, ситуация с расходами несколько радует: профицит на 1 ноября у субъектов Российской Федерации сложился в размере 200 млрд. рублей, при том что в аналогичный период прошлого года – 86 млрд. рублей.

По налогу на прибыль динамика положительная в этом году по сравнению с прошлым годом, конечно, когда она была связана с ограничением в ряде субъектов поступления этого основного (раньше) налогового источника. И то, что темпы прироста расходов пока чуть ниже темпов прироста доходов, конечно, говорит о том, что регионы в достаточной степени сдерживают расходные обязательства.

Но если говорить о 2015–2016 годах, то мы здесь заложили достаточно консервативный прирост доходов, это 6 процентов по отношению к 2014 году. Но с учетом опять же уточнения нового макропрогноза, возможно, эта ситуация в ряде субъектов будет чуть хуже. В этой связи, конечно, нужно обратить внимание на расходные обязательства.

Сейчас министерствами социального блока – Министерством труда и социальной защиты, Министерством образования и науки, Министерством здравоохранения, Министерством культуры – будет вестись работа по уточнению "дорожных карт" в части индексации заработной платы по тем категориям, которые определены указом Президента по повышению заработной платы. В Основных

направлениях бюджетной политики определено, что фонд оплаты соответствующих категорий граждан может быть проиндексирован в следующем году на 5,5 процента, то есть на уровень ожидаемой инфляции.

В этой связи настоятельная рекомендация субъектам передать своим финансистам, своим коллегам – отраслевым министрам, чтобы посмотрели "дорожные карты". У нас есть ряд субъектов, которые уже перевыполнили показатели 2016 года. Мы понимаем, что это нагрузка, которая создается и на ближайшие годы, с точки зрения значительного увеличения расходов на повышение заработной платы.

В этом году субъектами Российской Федерации заключены соглашения с министерством по оптимизации бюджетной сети. И мы знаем итоги реализации этих соглашений, они зачастую не выполняются. Поэтому, конечно, для того чтобы говорить, а какой будет 2015 год, очень многое будет зависеть от того, как сейчас будет проведена работа с точки зрения именно сверки ориентиров по повышению заработной платы основных категорий граждан.

По доходам. С 2015 года (я просто основные моменты назову) полностью на уровень субъектов Российской Федерации переданы доходы, связанные с акцизами на нефтепродукты, которые являются источниками формирования дорожных фондов. Кроме того, принято решение о дополнительной индексации на 1 рубль соответствующих акцизов. При этом в федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов предусмотрено предоставление трансфертов субъектам Российской Федерации на формирование дорожных фондов. Вот это новый вид трансферта, его не было, с 2015 года он появляется.

Увеличены ставки налога на доходы физических лиц с доходов, получаемых в виде дивидендов, – с 9 до 13 процентов. По оценке Минфина, это дополнительные доходы для субъектов Российской Федерации – около 32 млрд. рублей. Полностью будет зачисляться налог на доходы физических лиц, уплачиваемый иностранными гражданами, в виде фиксированного авансового платежа. Передается 50 процентов от госпошлины за совершение юридических действий в рамках многофункциональных центров. То есть такие моменты, которые говорят о том, что есть действия с точки зрения роста доходной базы субъектов по налогам.

Если мы скажем про финансовую помощь в виде межбюджетных трансфертов (будьте добры, следующий слайд), то видим, что она чуть ниже, чем уровень этого года. Объясню почему. В этом году беспрецедентное увеличение дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации было принято в июле, это 50 млрд. рублей на дотации на сбалансированность. В ноябре у нас была трехсторонняя комиссия, которая определила результаты распределения еще 23 млрд. рублей дотаций на сбалансированность. То есть только прямая финансовая помощь субъектам в этом году составила 73 млрд. рублей.

Кроме того, увеличены лимиты предоставления бюджетных кредитов. Тоже впервые у нас появился такой вид кредитов, как на замещение коммерческих кредитов, 150 млрд. рублей.

По следующему году надо сказать, что основной вид финансовой помощи – дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности – проиндексирован на 10,9 процента, но дотация на заработную плату, которая была в этом году достаточно большая – 120 млрд. рублей, сокращена до 80.

Это как раз к тому, что при расчете дотаций на заработную плату, на частичную компенсацию расходов в связи с повышением зарплаты по указанным позициям приняты подходы по повышению фонда оплаты труда на 5,5 процента.

В 2015 году остается возможность предоставления бюджетных кредитов – 150 млрд. рублей. И в рамках рассмотрения закона о бюджете на 2015–2017 годы принято решение о переносе сроков реструктуризации бюджетных кредитов, выданных ранее на дорожную деятельность, на 20 лет. То есть это тоже значительная поддержка субъектов с точки зрения невозврата в 2015 году бюджетных кредитов.

Тоже хочу отметить, что в бюджете 2015 года появляется субсидия на детские сады в размере 10 млрд. рублей. Напомню, что в этом году это было 50 млрд. рублей, и по тем данным, которые мы собрали у субъектов на конец ноября, есть остатки федеральной субсидии в размере 25 млрд. рублей, которые не израсходованы в этом году. В этой связи, поскольку это целевые средства, в законе о бюджете появилась норма, которая определяет, что возврат средств по субсидиям

на детские сады будет произведен субъектам в течение первого месяца, до 1 февраля следующего года.

Что бы хотела отметить в части изменений в подходе по межбюджетным отношениям? Мы очень долго обсуждали тему отмены софинансирования по предоставлению субсидий субъектам Российской Федерации. (Будьте добры слайд № 10.) Принято постановление Правительства, которое изменило, вернее, даже отменило обязательный уровень софинансирования в части правил предоставления субсидий субъектам Российской Федерации, заменив показателями результативности – ради какой цели предоставляются субсидии. Обязательно заключение соглашений, возможно, даже трехлетних соглашений между субъектами и тем министерством, которое предоставляет субсидию.

Ну и, конечно, то, что касается капитальных вложений, – это включение в соглашение обязательно графика по завершению мероприятий, связанных с предоставлением субсидий.

Большое внимание в этом году уделяется ситуации с государственным долгом субъектов. (Я просто две цифры назову.) По состоянию на 1 ноября государственный долг в целом возрос на 5 процентов, но 30 процентов роста – за счет увеличения бюджетных кредитов, коммерческий долг сократился. То есть у нас меняется структура государственного долга, причем значительно, в том числе и путем предоставления кредитов на замещение коммерческого долга.

1 декабря Министр финансов направил субъектам Российской Федерации методические рекомендации, или, скажем, видение коллег-финансистов в части основных подходов к формированию доходов и расходов.

Мы собрали лучший опыт субъектов Российской Федерации (Будьте добры, слайд № 13.) В первую очередь это касается расходов, то есть то, что мы говорим: оптимизация в бюджетной сети, пересмотр мер социальной поддержки, анализ неэффективных расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и так далее, расходы на капитальные вложения, о которых тоже сегодня Президент сказал, что в части типовых проектов. Все эти рекомендации направлены финансистам. Причем действительно это опыт, который субъекты уже применяют для того, чтобы обмениваться информацией. Понятное дело, что сейчас, наверное, основное, чем все

финансисты должны заниматься, – это посмотреть, что можно друг у друга позаимствовать и применить у себя, чтобы в этой непростой ситуации выполнить те обязательства, которые уже приняты, и пересмотреть то, что есть, чтобы у нас не было невыплат заработной платы и так далее.

Со стороны Минфина в части подходов по рассмотрению параметров бюджета 2015 года, конечно, мы сейчас будем анализировать, что субъекты утверждают на 2015 год. Анализ будет сосредоточен на том, какие параметры в 2015 году заложены, и на том, какие параметры были представлены в Министерство финансов при заключении соглашений на предоставление бюджетных кредитов в части замещения коммерческого долга. То есть то, о чем мы говорили, и Антон Германович тоже отвечал на пленарном заседании Совета Федерации, в качестве мониторинга.

Уважаемые участники наших парламентских слушаний, я готова к вопросам.

Я еще обратила внимание на проект рекомендаций.

Он действительно отразил то, что и хотелось сказать до этого, он очень хороший. Я готова даже подписаться под ним. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо, Лариса Александровна.

Уважаемые коллеги, мы не договорились, я прошу прощения, когда оговаривали регламент. Давайте мы постараемся к 18 часам, в течение двух часов поработаем и завершим. Я просил бы выступающих соблюдать регламент.

В нашем сегодняшнем мероприятии принимает участие Кидяев Виктор Борисович, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Виктор Борисович, пожалуйста.

**В.Б. КИДЯЕВ**

Спасибо, Николай Васильевич.

Уважаемые участники парламентских слушаний, в текущем году, как вы знаете, нами был принят 136-й федеральный закон, который заложил правовые основы очередного этапа муниципальной реформы. Суть реформы – это расширение прав субъектов Федерации в регулировании и организации местного

самоуправления. Субъекты получили право перераспределять полномочия, целый ряд вопросов передан от сельских поселений районам. При этом для крепких сел субъекты могут расширить перечень вопросов местного значения.

Здесь хотел бы еще раз напомнить идею Президента о муниципальной власти как власти на расстоянии вытянутой руки. Именно исходя из этого 136-й закон дал право создавать в крупных городских округах внутригородские районы.

Хотел бы особо отметить, что изменение состава полномочий – это не повод для укрупнения и бездумных территориальных преобразований вроде создания городских округов в тайге. Наша задача – сохранить село, сделать при этом так, чтобы полномочия были им по силам.

Подобные изменения невозможны без поправок в бюджетное и налоговое законодательство. Изменения в Бюджетный кодекс приняты в ноябре, теперь нам предстоит, соответственно, уточнить 131-й федеральный закон. Кроме того, нужен мониторинг работы субъектов по реализации 136-го закона, в том числе с точки зрения финансовой обеспеченности. Надеюсь, что этот мониторинг будет проводить Правительство. Наш комитет будет отслеживать этот вопрос.

Следует отметить, что в настоящее время одной из главных, наиболее сложных задач остается решение финансовых проблем регионов и муниципалитетов. Сейчас в доходах муниципалитетов явно доминируют дотации, субсидии и субвенции. Налоговые доходы не превышают 30 процентов. При этом в отличие от действующих в позапрошлом веке земств они практически не связаны с усилиями местных властей по развитию территорий. Я не раз заявлял и повторяюсь снова: мы глубоко убеждены в том, что за местными бюджетами необходимо закреплять те налоги, на развитие базы которых может повлиять муниципальная власть. Вот почему, например, мы последовательно выступаем за передачу местным бюджетам "упрощенки" – налоги на малый бизнес. Также мы предлагаем передать в местные бюджеты от 1 до 2 процентов ставки от налога на прибыль организаций, доходы от которых зачисляются сейчас в федеральный бюджет.

Поскольку местное самоуправление – это еще и публичная власть, у власти должны быть все атрибуты, в том числе и достаточные налоговые полномочия, а нищую власть никто уважать не станет. Надо отдавать финансы и ресурсы вниз, на

места. Инвестируя в социальные объекты, дороги, вкладывая средства в провинцию, развивая дееспособную местную власть, мы не просто решаем бухгалтерскую задачу, а делаем всю нашу страну, а не только столицы, привлекательным местом для жизни и работы.

Конечно, нельзя не отметить, что определенные успехи в части увеличения доходной базы местных бюджетов сегодня есть. Например, с 1 января 2015 года в Налоговом кодексе появляется новый налог на имущество физических лиц. Его база будет определяться исходя из кадастровой, то есть фактически рыночной стоимости. Однако в ближайшей перспективе этот налог не может реально увеличить доходы местных бюджетов, поскольку переходный период для введения этого налога установлен до 1 января 2020 года. Но есть и ряд перспективных мер.

Во-первых, нам нужна не просто фискальная, а стимулирующая бюджетно-налоговая политика в области местного самоуправления. На местах должны чувствовать и понимать, что хорошо работать – это всегда выгодно.

Во-вторых, необходимо активизировать работу органов местного самоуправления в области дорожной деятельности. Об этом мы сегодня услышали и в Послании. Важным инструментом такой работы являются муниципальные дорожные фонды.

Сейчас основной источник их формирования – это часть поступлений от акцизов на нефтепродукты. Но этих средств объективно недостаточно. Заметно улучшить ситуацию могло бы направление в муниципальные дорожные фонды поступлений от транспортного налога с физических лиц. Активизация местного дорожного строительства могла бы стать реальным мотором не только муниципальной экономики, но и экономики региона, возможно, и страны в целом.

Уважаемые коллеги, на федеральном уровне долгие годы отсутствовала четкая единая правовая основа осуществления муниципального стратегического планирования. Как вы знаете, в июне был принят закон о стратегическом планировании. Мы убеждены, что эффективное решение вопросов местного значения невозможно обеспечить без установления четких стратегических задач социально-экономической политики вместе с механизмом их решения.

В свою очередь, муниципальное стратегическое планирование не может осуществляться отдельно от стратегического планирования государственного. В рамках работы над проектом закона нами (я имею в виду членов нашего комитета) были подготовлены и внесены поправки, касающиеся именно муниципального стратегического планирования. Теперь нам также предстоит привести в соответствие с этим законом и наш закон № 131.

Уважаемые коллеги, мы просто уверены, что закон о стратегическом планировании создаст новые условия для социально-экономического развития нашей страны, регионов и муниципалитетов. При этом не следует забывать, что реальная отдача данного закона во многом зависит от практики применения его на местах, выработки четких и объективных подходов по реализации закона с учетом специфики развития разных территорий.

Особое внимание надо уделить стратегиям развития наших муниципалитетов, не только крупных, но и средних, и малых. В целях решения указанной задачи органам местного самоуправления важно активно применять новые рыночные механизмы для эффективного использования муниципального имущества и финансов.

Только так, уважаемые коллеги, с опорой на стимулирующую налогово-бюджетную политику и серьезное стратегическое планирование, мы построим прочное муниципальное здание. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Виктор Борисович, спасибо, за Ваше выступление.

Уважаемые коллеги, сейчас я хотел бы предоставить слово заместителю председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Шубе Виталию Борисовичу. Скажу, что мы все знаем о том, что сенаторами данного комитета по поручению Председателя Совета Федерации Валентины Ивановны Матвиенко подготовлена "дорожная карта" по совершенствованию самой системы межбюджетных отношений, совершенствованию законодательства в этом направлении. Я думаю, Виталий Борисович об этом нам сейчас расскажет.

Пожалуйста, Виталий Борисович.

**В.Б. ШУБА**

Спасибо.

В соответствии с повесткой аудитор Счетной палаты Росляк Юрий Витальевич должен был выступить.

Добрый день, уважаемые коллеги! Наверное, нет необходимости говорить о той "дорожной карте", которая подготовлена Комитетом по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации, потому что она у всех находится в раздаточном материале. Я бы хотел обратить внимание на другое.

То, что тема межбюджетных отношений, совершенствования бюджетного, налогового законодательства всегда находится в поле зрения парламента Российской Федерации, как Государственной Думы, так и Совета Федерации, это вполне очевидно. Вместе с тем сегодня видится серьезная проблема, которая есть в межбюджетных отношениях.

Были приняты два базовых закона, о них сегодня уже говорилось, 184-й и 131-й. В этих законах четко были расписаны полномочия субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, закреплены полномочия за федеральным уровнем, было приведено в соответствие с вышеназванными законами все отраслевое законодательство Российской Федерации, были приняты изменения в более чем 154 федеральных закона и появился закон, который имел большой общественный резонанс, – закон № 122, его еще называют законом о монетизации, хотя там этого нет. Также серьезные изменения были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации: исходя из полномочий были закреплены налоговые и неналоговые доходы за различными уровнями власти. Прошло 10 лет. Что же произошло? Сегодня, по мнению Счетной палаты, или заключению Счетной палаты, порядка 60 полномочий с федерального уровня переданы на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

И сегодня возникает вопрос: а переданы ли соответствующие финансовые ресурсы?

Для того чтобы понять, мы обратились в Правительство Российской Федерации, в субъекты Российской Федерации, чтобы высказали свое мнение, что же произошло с полномочиями и каким образом были переданы финансовые ресурсы.

Когда мы принимали решение по законам № 131, № 184, № 122 и закрепляли полномочия, то исходили из того, что это полномочие или то или иное полномочие более эффективно может быть исполнено с одного или другого уровня. Если жизнь показала, что неэффективно исполнять (как я назвал) около 60 полномочий на федеральном уровне, давайте внесем соответствующие изменения в законодательство, а не будем методично, из года в год на уровень субъекта или муниципалитета спускать эти полномочия.

Я полагаю, что нам необходимо уже в рамках работы по "дорожной карте" разобраться, провести мониторинг и далее принимать решение.

Теперь по изменениям в бюджетно-налоговое законодательство. На мой взгляд, принимается очень много изменений как в Бюджетный кодекс, так и в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Лариса Александровна, я думаю, нам необходимо подготовить и утвердить в виде федерального закона новую редакцию Бюджетного кодекса, потому что с ним уже сложно работать. Я не говорю про Налоговый кодекс, с ним уже невозможно работать даже специалистам.

Что произошло? Ну, Лариса Александровна довольно подробно рассказала о том, какие были внесены изменения в Бюджетный кодекс. Это в связи с тем, что было принято решение, что в рамках городских округов могут быть образованы муниципальные округа. Необходимо было передать соответствующие финансовые ресурсы в виде налоговых и неналоговых доходов.

Относительного налогового законодательства. Здесь уже было сказано, что со следующего года в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации будет поступать госпошлина в размере 50 процентов. Это даст серьезную добавку.

Следующее изменение, связанное с так называемым большим налоговым маневром, воспринимается нами неоднозначно. С одной стороны, передано дополнительно 28 процентов акцизов на горюче-смазочные материалы, масла моторные и так далее. С другой стороны, произошло снижение акцизов. И только уже во втором чтении в Государственной Думе приняли поправку, которая увеличила акциз на 1 рубль. Это дает дополнительно 69 млрд. рублей.

В раскладе, который нам представило Правительство, дефицита 224 млрд. рублей. Я цифры говорю на память. При этом субъекты Российской Федерации (это по дорожным фондам) недополучают 164 млрд. рублей. И было принято решение – 28 процентов нам дают 72 миллиарда, но это по расчету акцизов, и 91,2 млрд. рублей в виде субсидий отдать регионам на цели ведения дорожного хозяйства. Но затем было внесено изменение, в результате субсидии выдаются в размере 21 млрд. рублей.

При этом нужно учитывать, что в рамках налогового маневра было принято решение снизить вывозные таможенные пошлины на товары нашего традиционного экспорта (это нефть и газ), увеличить НДС. Но мы понимаем, что это влияет уже на экономику нефтедобывающих и газодобывающих компаний. Увеличение внутренней налоговой нагрузки, на наш взгляд, приведет к снижению налогооблагаемой прибыли, и тот объем прибыли, который мы прогнозируем, возможно, не получим.

Я хотел отметить это в наших рекомендациях, какие риски у нас возникают при принятии решений по налоговому маневру.

Еще несколько слов по налоговому законодательству. Как я сказал, много принимается изменений, в течение месяца до 15 законов принимается, которые вносят изменения в Налоговый кодекс. Работать с этим документом, как говорил уже, очень сложно. При этом мы не можем (это относится и к депутатам Государственной Думы, и к членам Совета Федерации) сдержать обещание, которое себе дали: не давать больше льгот на федеральном уровне. Более того, если даны льготы по региональным и местным налогам на федеральном уровне, их необходимо методично снижать. Приступили к этой работе. Но, на мой взгляд, темпы этой работы не очень энергичные.

И еще замечание, это я уже обращаюсь к коллегам в субъектах Российской Федерации. Сегодня от субъектов Российской Федерации поступает много законодательных инициатив. Они прежде всего направлены на предоставление льгот, более того, по тем налогам, которые в основном являются доходными источниками бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это по имущественным налогам, это по подоходному налогу. Если мы

посмотрим, какие имеем льготы, то у нас уже не хватает букв русского алфавита, уже пошли со значками. Плюс еще есть доходы, которые не подлежат налогообложению.

Коллеги, я бы на этом закончил. Единственное, хотел бы сказать, вот как-то подается в жесткой увязке формирование дорожных фондов с акцизами и транспортным налогом. В соответствии с нормами бюджетного законодательства у нас нет увязки доходов с конкретными расходами. И когда мы говорим, чтобы нам передали транспортный налог, потому что он сформирует нам дорожные муниципальные фонды, мне думается, это методологическая ошибка. То есть для того, чтобы сформировать дорожные фонды, мы внесли соответствующие изменения в бюджетное законодательство. Для того чтобы объем средств, направляемых из общих доходов то ли муниципального бюджета, то ли регионального бюджета, направлять в дорожное хозяйство, он должен быть не меньше объема средств, которые собираются в бюджеты по акцизам и транспортному налогу. Это как бы оценочные показатели. И вот настаивать сегодня на том, чтобы передали транспортный налог на муниципальный уровень, – это неправильно.

Необходимо закрепить норму, которая бы определила, что субъект Российской Федерации, оценивая сумму средств, сколько консолидированно направляется на цели дорожного хозяйства, должен передать бóльшую долю средств. На мой взгляд, это было бы правильно. Спасибо.

### **В.В. ТИХОМИРОВ**

Виталий Борисович, спасибо за Ваше очень профессиональное выступление.

Уважаемые коллеги, а сейчас слово предоставляется Юрию Витальевичу Росляку, аудитору Счетной палаты Российской Федерации. Юрий Витальевич очень много сделал. Это профессионал в межбюджетных отношениях, очень приятно всегда слушать его выступления. Очень много конкретных предложений и хорошая аналитика.

Юрий Витальевич, пожалуйста.

### **Ю.В. РОСЛЯК**

Спасибо, Николай Васильевич.

Уважаемые коллеги, уважаемые участники парламентских слушаний! Я постараюсь изложить очень коротко. Выскажу основные предложения не по отдельным налогам, не по отдельным механизмам, а по принципиальным моментам, которые сегодня, по нашему мнению, являются определяющими.

Ситуация 2014 года с исполнением бюджета. Лариса Александровна уже привела цифры. Они более-менее даже внешне выглядят благополучно. Субъекты Российской Федерации, если оценивать в целом исполнение консолидированного бюджета, по сальдо дают даже профицит в 175 миллиардов. Действительно, поприжали расходы. Будем так говорить, это вынужденная мера последствий прошлого года. Но если посмотреть более детально (мы провели такой анализ, и Федеральное Собрание уже имеет наш отчет, пока, правда, собранный по итогам первого полугодия), то мы увидим, что ситуация, к сожалению, продолжает оставаться достаточно сложной.

И те основные риски, которые существовали в прошлом году, фактически сохраняются и в основном касаются вопросов несбалансированности, порой даже граничат с вопросами обеспечения устойчивости бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации.

Обращаю ваше внимание, что по итогам девяти месяцев, несмотря на консолидированный профицит, сегодня всё-таки 46 регионов (их меньше, чем в прошлом году, в прошлом году было 58) фактически 2014 год исполняют с дефицитом. И этот дефицит в принципе связан не с реализацией программы развития, не с реализацией каких-то крупных проектов, реализуемых регионами, этот дефицит связан с исполнением тех полномочий, которые возложены на соответствующие уровни власти: региональный и, соответственно, дальше – получаете трансляцию на муниципальный уровень. И общее мнение, которое мы высказывали уже неоднократно, – в сегодняшних условиях, не очень предсказуемых в ближайшее время, достаточно сложных, необходимы максимальная стабильность и предсказуемость, в том числе в вопросах межбюджетных отношений.

Сегодня Владимир Владимирович в своем Послании говорил о моратории на налоговые изменения. Мы, вообще, считаем, что аналогичный мораторий должен быть произведен в части перераспределения полномочий между уровнями власти.

То есть нужен определенный период, чтобы эту передачу приостановить, потому что с предыдущими этапами произведенных этих перераспределений в принципе мы до конца еще не разобрались. А, значит, результат этой незавершенной работы фактически сказывается на формировании доходов, соответственно, на расходных возможностях соответствующих субъектов Российской Федерации. Последний раз оценка таких полномочий, профессиональная и детальная, проводилась на рубеже 2004–2005 годов, когда реально с участием Минфина (и Минфин активно возглавлял эту работу) проанализировали все бюджеты, четко просчитали и вывели вместе с субъектами Российской Федерации и министерствами и ведомствами соответствующий контингент, базы, были выстроены те допустимые уровни расходов, которые должны быть по соответствующим полномочиям произведены субъектами. И субъекты понимали, что их оценку будут производить именно по этим согласованным методикам.

За истекший период, а это достаточно большой период времени (абсолютно правильно и Лариса Александровна говорила), когда происходили передачи, в том числе локальные, или, будем так говорить, консолидированные передачи отдельных доходных источников... но они ложились на территории разным образом. А проблематика у каждого субъекта своя, и объемы того же ветхого, аварийного жилья у каждого свои, и вопросы уровня средней по экономике заработной платы свои. Значит, вопросы влияния таких изменений, которые произошли по акцизам, по НДС, тем более по пресловутому, уже всем надоевшему налогу на КГН, то есть на консолидированную группу налогоплательщиков, они по территории, будем так говорить, распределились таким образом, что появилась дополнительная, не очень понятная и, самое главное, опасная в сегодняшних условиях дифференциация между регионами. Вот именно эту дифференциацию, мы считаем, сейчас и нужно на период вот такой, с одной стороны, вынужденной стабилизации, с другой стороны, объявленной стабилизации... нам необходимо произвести достаточно серьезную работу, по которой произвести оценку, во-первых, доходного потенциала соответствующих субъектов, в том числе с учетом влияния КГН, а это уже сидит в базе, но только еще никто не может спрогнозировать, сколько конкретный субъект

будет получать налога на прибыль от конкретных участников консолидированной группы. И самое главное – с расходными полномочиями.

Эту работу, мы считаем, нужно организовать достаточно быстро, провести в сжатые сроки и на основании этого выработать уже те самые принципы в пределах тех денег, которые федеральный бюджет направляет на выравнивание той же бюджетной обеспеченности, на обеспечение сбалансированности. То есть теми же, может быть, деньгами, но с несколько иными акцентами обеспечить соответствующее справедливое распределение тех средств, которые федеральный бюджет выделяет на обеспечение сбалансированности и устойчивости. Всё это можно делать как раз в рамках корректировки той программы, о которой здесь уже говорила Лариса Александровна, тем более что мы как раз отсутствие более детальных и объективных обстоятельств отмечали, когда проводили экспертизу этой государственной программы.

Эту дифференциацию нужно устранить и на ее основе создать в том числе условия для выполнения еще одной задачи, которую никто с нас с вами не снимал.

Есть соответствующее поручение и социальные обязательства государства. Несмотря на сложную и напряженную ситуацию их никто не снимает. Это значит, мы должны обеспечивать создание условий для исполнения указов Президента. Поэтому зачастую субъекты Федерации вынуждены с министерствами и ведомствами, которые в рамках реализации своих отраслевых или, будем говорить, целевых программ формируют соответствующую систему субсидирования выполнения этих обязательств, подписывать обязательства о том, что они обеспечат, как в принципе и те, кто должен исполнять это обязательство, основное финансирование и примут софинансирование от соответствующего главного распорядителя федеральных средств. А, откровенно говоря, средств на выполнение этого обязательства у многих субъектов нет. И никто не оценивает, а есть ли действительно эти средства в предстоящих доходах соответствующего бюджета региона. Возникает проблема, когда субъект свои обязательства не выполняет, и мы зачастую отмечаем именно одно из главных нарушений – неисполнение этого обязательства. Возникают рассрочки, просрочки, несмотря на то, что, казалось бы, жесткие меры должны применяться к субъектам, но применить к ним, когда у них

просто нет денег, согласитесь, просто некорректно. И в связи с этим возникает второй вопрос сегодняшнего времени – это вопрос роста государственного долга субъектов Российской Федерации.

Этот рост связан опять же с тем, что средств у целого ряда бюджетов не хватает для того, чтобы обеспечить выполнение обязательств по указам и порой тех полномочий, которые являются обязательными для исполнения.

В течение всего года фактически этот рост стабилизировался, спасибо Минфину. На основании закона, который активно соответствующим образом обсуждали и принимали Государственная Дума и Совет Федерации, появились деньги на реструктуризацию портфеля внутри, то есть со снятием коммерческих кредитов и замещением бюджетными. Но от этого долг-то не уменьшился. Он изменился по условиям обслуживания. Потенциал, в том числе заемный, для привлечения ресурсов, он, извините меня, фактически не изменился. Поэтому вопрос о проведении дальнейшей работы по реструктуризации остается. И, я думаю, те изменения, которые произошли, а уже на 84 долг увеличился за истекший период, я думаю, что в декабре это увеличение продолжится, говорит о том, что субъекты сколько могли, столько и держали, а под конец года, когда необходимо рассчитываться, все-таки пойдут на увеличение долга. Значит, вопрос создания условий для реструктуризации останется актуальным и на следующий год.

Еще одна тема – через что и как это можно сделать. То есть "дорожная карта" – это один из вариантов реализации, но у нас с вами открыт фактически Бюджетный кодекс. Минфин, понимая, что многие нормы устарели и не соответствуют сегодняшнему времени... у нас есть возможность активно поработать над нормами Бюджетного кодекса, в том числе расписав механизмы, на основании которых вопросы выравнивания и повышения устойчивости бюджетов субъектов Федерации будут реализовываться в дальнейшем. Такая возможность как раз есть в пределах весенней сессии.

И последняя тема, которую хотелось бы отразить помимо вопроса корректировки межбюджетных отношений. Сегодня и Владимир Владимирович уделил особое внимание вопросам моногородов. Это тема отдельная. Так, по этой теме нами проводятся мероприятия. То есть моногорода как источник проблем для

многих субъектов Федерации – это тема, которая требует отдельного государственного регулирования, разрешения и создания механизмов, в том числе, как было сказано, тех же особых территориальных зон, или зон опережающего развития, что сейчас готовится для внесения в Государственной Думе во втором чтении... как механизм создания новых инструментов и институтов развития на территории параллельно со всеми вопросами сбалансированности.

Поэтому Счетная палата готова активно участвовать в совместной работе. Мы подготовили наши предложения. Нас не надо смешивать с Правительством, то есть каждый должен выполнить свою задачу, тем более это соответствует положениям сегодняшнего Послания Президента. И с учетом этого я просил бы поддержать те меры, которые и Минфин, насколько я понимаю, поддерживает, по тому проекту решения, который сегодня внесен на обсуждение. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Юрий Витальевич, спасибо.

Уважаемые коллеги, у нас на выступление записалось очень много наших коллег из регионов. И сейчас я предоставляю слово заместителю министра финансов Республики Карелия Алексеевой Светлане Владиславовне.

Пожалуйста.

**С.В. АЛЕКСЕЕВА**

Спасибо, Николай Васильевич.

Уважаемые участники парламентских слушаний, разрешите поблагодарить за предоставленную возможность высказаться по сегодняшней теме, действительно очень серьезной и важной для всех регионов. В Карелии сейчас бюджет принят в первом чтении, и буквально в эти дни мы готовимся к принятию во втором чтении. Впервые он сформирован в программном формате. 17 программ мы утвердили, они покрывают 95 процентов расходов бюджета, что позволило увязать ассигнования с конкретными программными мероприятиями, целевыми показателями результативности. Это стало возможным благодаря тому, что в Бюджетный кодекс были приняты поправки, которые позволили нам сформировать бюджет с программной классификацией. И мы думаем, что федеральный закон о

стратегическом планировании, который был принят в июне текущего года, дал тоже импульс дальнейшей работе. То есть мы готовы к внедрению всех этих новаций.

Если же говорить о сбалансированности бюджета, то это самая серьезная и самая сложная проблема для нашего бюджета на современном этапе. Наверное, это следствие (о чем уже говорилось) монопрофильности экономики, но так случилось, что бюджет Карелии очень сильно зависел от одного крупнейшего налогоплательщика до 2012 года включительно. В 2012 году 50 процентов налога на прибыль карельского бюджета сформировал один платательщик – это Костомукшский ГОК (сегодня это предприятие называется АО "Карельский окатыш"). С 2013 года это предприятие вошло в консолидированную группу, образованную АО "Северсталь", и вся эта половина налога на прибыль выпала из нашего бюджета, это 2,5 миллиарда. Что такое для Карелии 2,5 миллиарда в 2013 году, в 2014 году? При положительной динамике прибыли, а мы видим эту положительную динамику, скорее всего, около 2 миллиардов ожидается и в 2015 году, это 15 процентов налоговых доходов бюджета, для нас масштаб проблемы значителен.

Да, эта проблема была в центре внимания в течение всего этого года и Совета Федерации, и Минфина, и Правительства Российской Федерации. И благодаря, наверное, тому, что это было в центре внимания, трехсторонней комиссией по межбюджетным отношениям было принято решение о компенсации по КГН за 2013 год. Пока за 2013 год. Это несколько разгрузило проблемы этого года. И в ноябре принят федеральный закон о том, что установлен мораторий на вступление в силу новых договоров, но на нас это уже мало влияет, потому что у нас уже это все случилось.

Поэтому мы бы предлагали эту проблему все время продолжать держать в поле зрения и при сохранении концептуального принципа этого закона, консолидации, посмотреть возможность корректировки механизма учета убытков участников группы и главное, конечно, – решить вопрос о полной компенсации.

Сегодня компенсационный механизм заложен через дотацию на выравнивание. А, например, для Карелии это чревато чем? Туда попадает, в налоговый потенциал, 2012 год. То есть в 2012 году в Карелии еще были высокие налоги на прибыль. То есть в дополнение все-таки к дотации на выравнивание на

сегодняшнем этапе компенсационный механизм через дотацию на сбалансированность тоже было бы очень важно сохранить.

И действительно, за два последних года мы очень сильно нарастили свой госдолг, то есть в Карелии сегодня госдолг превышает объем собственных доходов, это тоже очень серьезная проблема. Мы активно в соответствии с рекомендациями Минфина Российской Федерации пытаемся заместить коммерческие кредиты бюджетными кредитами. Да, 3,5 миллиарда удалось получить и заместить. Но для того чтобы выполнить эту главную задачу к концу 2016 года – началу 2017 – довести объем коммерческих заимствований до 50 процентов, для нас, мы считаем, важными были бы два фактора. Первое – рефинансирование бюджетных кредитов, которые мы должны платить в 2015 и 2016 годах, потому что это как раз объемы большие получились, и рефинансировать их коммерческими кредитами, то есть снова увеличить эти заимствования. И второе – хотя бы сохранить общий объем дотаций. Для нас важно сохранить как финансовый поток объем дотаций и сбалансированности, и дотаций на выравнивание, в совокупности. Потому что сегодня, когда мы планируем на трехлетний период, мы видим снижение этих показателей, и эти выпадающие доходы осложняют наше планирование действий на 2015 и 2016 годы.

Если говорить о муниципальных бюджетах и межбюджетных отношениях, то, конечно, мы все очень ждали поправок в Бюджетный кодекс, которые сегодня приняли (в ноябре) в связи со 136-м законом. В принципе были готовы все это оперативно учесть. И главный итог, который мы видим сегодня в реализации этих полномочий между муниципальными образованиями разных типов, – у нас это сосредоточение и большая концентрация ресурсов именно на уровне муниципальных районов. Там сегодня сосредоточились ресурсы по налогу на доходы физических лиц и большая часть полномочий.

И с учетом того, что субъектам дали право отдельные вопросы местного значения перераспределять, в общем-то, такая широкая дискуссия в республике развернулась и среди муниципального сообщества, и сейчас она переместилась в стены законодательного собрания, какие лучше вопросы эффективно реализовать на том или ином уровне. Сейчас эта работа еще продолжается. В принципе только три

вопроса в дополнение к федеральному... мы передаем на местный уровень, на поселенческий, в том числе дороги.

И еще одной проблемой хотелось поделиться. Для нас это очень важно, именно характерно для северных регионов. Эта проблема связана с применением минимальной заработной платы. Дело в том, что в принципе можно сказать, что мы погрязли в судебных исках. Больше тысячи исков только за последнее время!

И это связано с чем? Есть в соответствии с Трудовым кодексом соглашение о минимальном размере заработной платы, которое действует в Карелии. Суды не принимают это соглашение. Оно по общей сумме больше, чем минимальный размер, который установлен федеральным законом. Суды принимают минимальную зарплату как минимальная зарплата, установленная федеральным законом и умноженная на районный и северный коэффициенты.

В результате что получается в нашей республике? У нас по северным районам минимальная зарплата, которую принимают суды, – 12 200 рублей (это больше прожиточного минимума), а средняя зарплата по экономике, в среднем по республике, – 27 тысяч, например, в дополнительном дошкольном образовании – 18–20 тысяч. В результате этих судов малого того, что из бюджета на какие-то незапланированные расходы приходится выделять, так еще и искажается сама система разумного соотношения основного и вспомогательного персонала. И вот, на наш взгляд, здесь проблема кроется именно в правовом пробеле: как на Севере трактовать значение минимальной заработной платы. Если бы его привязать к прожиточному минимуму, еще каким-то образом... Просьба подумать или поделиться с другим северным регионом, как у них решается эта проблема.

Спасибо за внимание.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Светлана Владиславовна, спасибо.

Слово предоставляется генеральному директору Центра фискальной политики Курляндской Галине Витальевне.

Пожалуйста.

**Г.В. КУРЛЯНДСКАЯ**

Спасибо, Николай Васильевич.

С большим удовлетворением увидела в рекомендациях по результатам парламентских слушаний, что первым и вторым пунктами обозначены (и я считаю, что, наверное, именно потому, что это самые важные предложения) следующие: провести анализ расходных обязательств, которые изменились начиная с 2005 года, с момента вступления в силу 122-го закона, о котором Виталий Борисович говорил, и вторым пунктом – это минимизировать внесение изменений в действующую структуру разграничения полномочий, потому что одно без другого невозможно. И почему я настолько приветствую именно решение провести такую работу, потому что на самом деле мы ее в основном уже сделали нашим центром. Мы поделились результатами этой работы и с Комитетом по бюджету, и с Комитетом по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. В результате мы проанализировали 3 492 федеральных закона, которые регламентируют в той или иной степени расходные обязательства. Параллельно со Счетной палатой эта работа была проведена, она повторяет результаты. По нашей оценке, количество полномочий органов власти субъектов Федерации увеличилось на 52 позиции. И еще в 66 были внесены поправки, которые увеличивают расходные обязательства.

Было по муниципальным образованиям введено 45 новых вопросов местного значения. И, кроме того, в 76 вопросов местного значения были внесены поправки по всем типам муниципальных образований.

В результате мы выявили, что помимо 184-го и 131-го законов (это нам всем и раньше известно было) 122 федеральных закона устанавливают и регламентируют расходные обязательства для субфедеральных уровней власти. В основном это отраслевые законы, которые очень часто принимаются без оглядки на эти базовые законы (184-ый и 131-ый). И это касается проведения отраслевых реформ и в сфере здравоохранения, и в сфере образования. Все те даже базовые законы в этих сферах зачастую противоречат основным положениям 184-го и 131-го законов.

В раздаточных материалах имеются некоторые результаты нашей работы по оценке изменения расходных обязательств, в какой именно степени, мы очень подробно все это проанализировали. И, я думаю, это поможет как раз выполнению первого пункта рекомендаций.

Здесь упоминали и Виталий Борисович, и Юрий Витальевич ту реформу, собственно, формат той реформы, козаковской реформы разграничения полномочий, которая именно началась с инвентаризации расходных обязательств по уровням власти. И на самом деле результатом этой реформы было не просто разграничение, а было осознано, что весь комплекс принятых расходных обязательств по всем трем уровням власти непосилен бюджету. Видимо, сейчас мы тоже должны понять это и проинвентаризировать эти расходные обязательства, в том числе и на предмет того, а что сейчас, в нынешних условиях трудной позиции общественных финансов действительно имеет смысл оставлять как обязательство органов власти, а что нет. И, возможно, из этого нужно будет сделать выводы и для взаимоотношений между уровнями власти, признать, что основной обязанностью федерального уровня является поддержка и обеспечение определенного стандарта качества предоставления конституционных гарантированных услуг в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, и, возможно, перейти на выравнивание именно этих расходов в субъектах Российской Федерации, а не общего понятия "уровень бюджетной обеспеченности". Безусловно, это требует большого осмысления и обсуждения, но как предложение я предлагаю это рассмотреть.

Ведь почему было осознано, что не может наша бюджетная система справиться со всем объемом расходных обязательств, в основном социальных, которые существовали тогда, до этой реформы 2002–2004 годов? По опросам субъектов Федерации говорилось: "А мы их вообще не исполняем. Вот эти полномочия (прямо указывалось) мы вообще не исполняем".

Сейчас ситуация другая: все принятые полномочия, закрепленные в законодательстве, исполняются. Но результатом-то является огромный растущий долг и дефицит региональных и муниципальных бюджетов. И ведь что самое опасное – это то, что дефицит создается по текущим обязательствам, а не по инвестиционным. Инвестиционные – хорошо, вы привлекли заемные средства, построили дорогу, потом выплачиваете из будущих доходов. Но дело в том, что у нас еще одна проблема стоит здесь, которую тоже нужно решить: у нас целевые доходы в дорожные фонды, которые зачисляются, в результате они зачисляются текущими доходами, и инвестиционные расходы финансируются из текущих

доходов, а текущие расходы по заработной плате, по ним привлекаются заемные средства. То есть эти дорожные фонды, безусловно, ограничивают гибкость, возможности органов власти по финансированию социальных обязательств. Таким образом, создается искажение лучшей практики исполнения и управления общественными финансами.

Вот примерно кратко все, что я хотела сказать. Я хочу сказать, что результаты нашей работы мы всем готовы предоставить. Безусловно, мы пытались и количественно оценить это изменение расходных обязательств, изменение доходных источников в процентах к ВВП. Но если по расходам примерно все изменения в законодательстве мы оценили в полпроцента ВВП, то увеличение расходных обязательств по повышению заработной платы, по нашим оценкам, составляет 1,5 процента ВВП. И, конечно, на фоне требований повышения зарплаты все остальные обязательства уже не такие весомые. Но нужно брать все в комплексе. Спасибо большое.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо, Галина Витальевна.

Уважаемые коллеги, слово предоставляется заместителю председателя Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по бюджету, налогам и финансам Касымову Ильдусу Асгатовичу.

Коллеги, просьба. Я думаю, что за время нашей работы вы уже посмотрели проект рекомендаций. Хотелось бы, чтобы от вас побольше таких... как говорится, от земли, от жизни, деловых, хороших предложений.

Пожалуйста, Ильдус Асгатович, Вам слово.

**И.А. КАСЫМОВ**

Добрый день всем.

Уважаемые участники парламентских слушаний! Региональные и местные бюджеты на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов, особенно тех регионах, где доходы связаны с нефтегазовым сектором, напряжены, и расходные обязательства требуют особенно тщательной увязки с доходами.

Я не буду останавливаться на тех вопросах, о которых коллеги сказали, это и подходы к распределению полномочий, и закрепление на уровне субъектов,

муниципалитетов дополнительных расходов, но на трех вопросах хотел бы заострить ваше внимание, которые касаются также всех субъектов Российской Федерации.

По передаче полномочий также много уже говорили. В связи с передачей отдельных федеральных полномочий субъектам Российской Федерации без соответствующих доходных источников и с целью снижения дополнительной нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации я бы предложил возможность рассмотрения трех вопросов. Кстати, и в Послании Президента нашей страны Владимира Владимировича об этом было сказано (это что касается демографии, увеличения продолжительности жизни до 74 лет).

Первое – это закрепление за федеральными органами исполнительной власти полномочий по безвозмездному обеспечению граждан, страдающих заболеваниями, включенными в перечень жизнеугрожающих, острых и хронических, прогрессирующих редких заболеваний, лекарственными препаратами, либо подкреплению вновь введенных расходных полномочий субъектов Российской Федерации дополнительными доходными полномочиями, или перераспределению межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на указанные цели.

Также предлагается поддержать инициативу нашей Республики Татарстан о включении отдельных высокочрезвычайных орфанных заболеваний в перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2008 года. Они были в 2013 году исключены из этого перечня заболеваний. Хотелось бы вернуться к этому перечню, который был принят законом № 2053 в 2008 году. Только по нашей республике сумма затрат на лечение таких людей составляет около 2 млрд. рублей.

И третий вопрос – выделение дополнительных средств на реализацию вновь введенных полномочий законом Российской Федерации от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации".

В целях экономической самостоятельности регионов, наличия достаточной налоговой базы, роста заинтересованности в ее наращивании, а также компенсации по выпадающим доходам и дополнительным расходам бюджета в результате

изменений в федеральном законодательстве, а также для создания дополнительных возможностей для субъектов Российской Федерации по укреплению самостоятельности органов местного самоуправления предлагаем следующие изменения в распределении налогов по уровням бюджетной системы:

дополнительно передать в бюджеты субъектов Российской Федерации налог на прибыль организаций в полном объеме;

установить норматив зачисления налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 5 процентов. Кстати, как вы знаете, такой норматив был установлен до 2010 года.

И по результатам анализа динамики развития эффективности использования предоставленных налоговых льгот (об этом было уже сказано выступающими) возникла также необходимость оптимизации их объемов и повышения качества оценки эффективности и обоснованности предоставления льготного налогового режима для отдельных категорий налогоплательщиков.

Предлагаю внести изменения в налоговое законодательство в части отмены налоговых льгот, установленных на федеральном уровне, по региональным и местным налогам, либо компенсировать данные потери бюджетов.

Установление налоговых льгот по региональным и местным налогам, мы считаем, должно производиться только на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В завершение своего выступления просил бы учесть наши предложения при выработке и принятии решений по обсуждаемому вопросу. Мы полностью поддерживаем предложения, прозвучавшие в выступлении Виктора Борисовича Кидяева, по дальнейшему финансовому укреплению муниципалитетов, особенно на уровне сельских поселений. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо, Ильдус Асгатович.

Уважаемые коллеги, хочу сказать, что ведется стенограмма нашего заседания, поэтому каждое ваше предложение не останется без внимания, будет учтено, и при окончательной доработке проекта наших рекомендаций мы все ваши предложения внимательно рассмотрим.

Глава города Пскова Цецерский Иван Николаевич.

Я знаю, что у Вас даже несколько слайдов есть. Пожалуйста.

### **И.Н. ЦЕЦЕРСКИЙ**

Пожалуйста, включите презентацию, если можно.

Уважаемые коллеги, пока наши работники включают презентацию города Пскова, хотелось бы отметить, что всё изложить в проблемах формирования бюджета муниципального образования даже на примере города Пскова невозможно.

Во-первых, муниципальные образования в нашей стране совершенно не похожи друг на друга. Все со своей спецификой, все со своим статусом: одни – областного уровня, другие – районного уровня, одни поселения являются центрами муниципальных образований в статусе района, другие – городские округа. Еще одни – это центры субъектов, другие – наши города-миллионники. Мы очень часто обсуждаем наши проблемы, главы муниципалитетов, на наших общественных площадках и Всероссийского совета местного самоуправления. И очень приятно, что наш руководитель Азаров Дмитрий Игоревич не только возглавляет наш ВСМС, но и избран председателем ключевого комитета Совета Федерации. Хотелось бы его еще раз поздравить от всех наших муниципалов. Приятно, что свои от земли люди, зная специфику муниципалитетов, как раз и возглавляют такие структуры, как Ассоциация муниципальных образований Российской Федерации, Киричук Степан Михайлович очень много уделяет внимания развитию местного самоуправления, как и присутствующий здесь председатель комитета Кидяев Виктор Борисович, также от земли человек, знающий муниципальные образования, их жизнь, быт, проблемы.

Если подходить к некоторым проблемам города Пскова... Псков – 210 тысяч население, 903 года упоминание только в летописи. Безусловно, от этого идет проблематика, очень старый фонд. Псков был освобожден последним из городов Российской Федерации от немецко-фашистских захватчиков. Как следствие – был практически весь уничтожен и нашими войсками, и немецкими войсками. И был восстановлен сразу после войны. На сегодняшний день, если взять и оценить, сколько домов... небольшое количество, всего лишь 1,5 тысячи, 500 кв. метров нежилых помещений, небольшая часть реальной муниципальной собственности

зарегистрированной. Вот чтобы всё это содержать... существует некоторая проблема в плане межбюджетных отношений. (Пожалуйста, следующий слайд.)

Если мы возьмем динамику собственных доходов, доходов от продажи земельных участков, то здесь видно, что стабильной ситуации нет, она плавающая. Один раз получилось успешно продать земельные участки, получили доход почти в 400 млн. рублей. Ну, это было разово, всё остальное упало опять обычным порядком. На сегодняшний день те доходы, которые мы закладываем в муниципалитеты от продажи муниципальной собственности, не являются привлекательными, особенно для исторических городов. Как правило, это памятники местного значения, которые требуют особых охранных подходов, особого финансирования в сохранение их вида, а эта компания должна провести проектную работу в соответствующей организации, имеющей лицензию, это другое финансирование, ремонты должна делать точно такая же компания, имеющая лицензию, что делает непривлекательными эти имущественные комплексы, и как следствие – эти обветшалые дома стоят никому не нужные, заколоченные досками, пугающие людей, являются рассадниками бомжей и нашей не всегда успешной молодежи. (Пожалуйста, следующий слайд.)

Что касается доходной части, если мы сравним 2014 год с 2013 и 2015 годами, то динамика очень хорошая.

Почему такая разница – почти в полтора миллиарда рублей? Да потому, что Псков вошел в ряд федеральных проектов по развитию города. Это создание пешеходных зон, три улицы, это набережная реки Великая (почти 9 километров), еще три улицы исторических вошли в капитальный ремонт. Получается, что люди это увидели и оценили достаточно положительно. И как следствие – выборная кампания (по выборам губернатора), которая проходила в этом году в нашем городе, показала, что впервые за многие десятилетия областной центр отдал особое предпочтение губернатору. Почти 80 процентов его поддержало, независимо от того, что там еще было пять кандидатов.

Это сыграло свою роль. И как следствие – мы поняли, что нельзя опускать эту планку показа бюджетных результатов по проектам разного уровня. (Пожалуйста, дальше.)

Уже говорилось сегодня о судебных проблемах. Если вы посмотрите на этот слайд, вы увидите, что в 2013 году у нас было по судам 160 миллионов, а мы выполнили всего лишь на 83; 2014 год – 182 миллиона, а мы выполнили на 63. И на следующий год мы уже заложили по судам 184 млн. рублей. И это является нашей обязанностью. Мы не имеем права не профинансировать судебные решения.

Что касается регионального оператора, с 1 января во многих субъектах (помоему, во всех) вводится такое понятие, как "региональный оператор", который управляет капитальным ремонтом жилого фонда. Честно скажу, я не знаю, как будет региональный оператор с 1 января отбиваться, но 70 аварийных и ветхих домов, которые не попали в фонд капитального ремонта ЖКХ и не попадут в наш фонд ремонта, потому что общая сумма ремонта составляет 800 млн. рублей, это еще одно бельмо. Люди, конечно же, ждут поддержки, но мы не можем их поддержать вследствие того, что сегодня местный бюджет, наш, как областной, остродефицитный.

В свое время, 10 лет назад, политика была такова, что мы пеняли на региональный уровень, и региональному уровню власти, и губернатору, и депутатам областного собрания по-простому "втыкали" и говорили, что вот, сволочи, вы нас не финансируете, поэтому перестройте свою политику. А реально сегодня мы уже даже об этом говорить не можем, потому что областной бюджет точно такой же дотационный и стоит с протянутой рукой к федеральному уровню. И мы понимаем, что он сам по себе дырявый.

Войдя в программы федерального уровня прошедших двух лет областной бюджет что делал? Он входил и включался в программу софинансирования. Раньше это было 50 на 50, сегодня – 30 на 70. Знаете, можно на областной уровень вообще все переложить. Только в таком случае на местном уровне не останется вообще ничего. Мы как раз и из областного формируем свои муниципальные бюджеты в наших регионах. (Дальше слайд, пожалуйста).

Если пойти дальше, сегодня даже Президент сделал акцент на увеличении в два раза на капитальный ремонт дорог. Все хорошо. У нас на сегодняшний день не отремонтировано капитальным порядком 700 дворов. Мы в прошлом году, в этом году и в следующем году отремонтируем (я уже беру следующий год, в том числе)

100 дворов. От 700 отнимаем 100 – остается 600. Сколько должно пройти лет, чтобы люди увидели, что такой-то двор почувствовал на себе внимание властей?

Нам иногда говорят: вы включайте его в программу. Но программа не может являться обманом. Когда мы публикуем программу, люди, читают, что в таком-то году у них должен быть отремонтирован двор, а финансирования у нас нет, они разочаровываются во власти.

Если брать по дорогам. Дороги в городах разные, как и в других муниципальных образованиях, – одни асфальтовые, по окраинам, к сожалению, грунтовые. Если еще центральные части дорог каким-то образом мы латаем, поддерживаем, и создается впечатление ухоженного города, то если отойти, извините за выражение, на два-три километра вправо или влево, мы встретим точно такие же дороги разбитые, как в других городах нашей страны.

Приезжают этим летом к нам мэр Тулы, затем мэр Рязани и говорят: "Слушай, это мы коммунальщики, а как это у тебя получается?" Я говорю: "Ну, тогда поехали два-три километра влево". Он говорит: "Ну, наконец-то узнаю свой город". Такой же, как и наш Псков. (Пожалуйста, следующий слайд).

Я не хочу сказать, что все плохо. Нет, все нормально идет. Спасибо большое.

Что касается поддержки. На сегодняшний день мы получили цифры муниципального дорожного фонда на 2015 год. К сожалению, они не радужные. По одной причине: и областной, региональный дорожный фонд, он не в тех цифрах, как даже сегодня, он уже уменьшен. Это знают все регионалы, без исключения. При этом если учесть, что сегодня цена, к сожалению, поползала вверх, это значит, мы попали в рамки инфляции. Следовательно, этот инфляционный процесс уменьшит в целом долю капитального ремонта дорог и дворов в следующем году в любом регионе нашей страны, без исключения. (Дальше, пожалуйста.)

Что касается предписаний Роспотребнадзора, пожарнадзора и всего остального нашего замечательного... дай бог им здоровья. Еще чуть-чуть и мы попросим их формировать бюджеты муниципальных образований. Мы не нужны. Вы посмотрите на этот слайд. Мы на следующий год заложили 1 млн. рублей по предписанию пожарнадзора и Роспотребнадзора. Общая потребность – 209 млн. рублей.

Вчера встречался с руководителями образовательных учреждений, школ и садиков. Поднимается руководитель садика и говорит: "Мне выдано предписание закрыть садик". Общая сметная стоимость ремонта садика примерно 60 млн. рублей. Не закрываем потому, что деть еще 150 детей куда-то невозможно, за ними стоят семьи. Но не закрывать – это угроза жизни и здоровью.

Один раз наш уважаемый пожарный инспектор ничего умнее не мог придумать, как закрыть центральный культурный центр нашего города. Ну, понятно, опечатать ему проще простого. Предписание объективно и обосновано. Мы не можем сказать, что он не прав. Мы не осуждаем ни одну контролирующую, надзорную инстанцию. Они правильно все делают в рамках своих полномочий. Но сразу же в секциях – 1500 детей. Куда пустить? В какое здание я могу их переправить? Я бы отправил их в пожарную службу, но там холодно и стоят машины.

Мы пошли в суд и в суде доказали, что пожарный инспектор действовал необоснованно, не в рамках Бюджетного кодекса, на тот момент еще не в рамках 94-ФЗ. Но на сегодняшний день 200 млн. рублей, которые легли бременем на муниципальные образования... и поверьте, мы не одиноки. Такие муниципальные образования сплошь и рядом, их много. Что-то надо делать, и я даже не знаю что. Мы не говорим, что не нужно исполнять предписания потребнадзора, пожарнадзора, но мы же не резиновые в бюджете. Они перешли... очень хороший подход – они начали штрафовать руководителей. Нет, они штрафуют учреждения. Суммы небольшие, по 150–200 тысяч. Конечно, они говорят: давайте лучше руководителя будем штрафовать, потому что это меньшая нагрузка в целом для учреждения. Получает штраф в 10–15 тыс. рублей руководитель, у которого заработная плата составляет 25–30 тыс. рублей. Но так тоже нельзя. Это пока еще не выплеснулось в очень серьезное социальное напряжение, но уже волна напряженности чувствуется.

Спасибо нашему губернатору, он уже сам лично включился в работу с этими контролирующими, надзорными инстанциями, проводит совещания, но они тоже действуют в рамках своих правил, и они правы по-своему. (Пожалуйста, еще слайд.)

Что касается народной программы. Мы провели опрос жителей, проводя выборную кампанию, по предложениям о том, что нужно сделать и на какую сумму.

Если вы оцените, что индивидуальных обращений было примерно 19 тысяч, коллективных – около 150, так вот то, что мы оценили, нужно сделать примерно на 6,5 млрд. рублей. Невозможно это все сделать даже в ближайшие 10 лет. А ведь люди ждут, что те наказания избирателей, которые мы обобщаем и включаем в свои бюджеты, ведь это главным для нас является, мы выполним. Мы не можем это выполнить.

Поэтому, уважаемые коллеги, я не знаю, наши площадки всегда очень живые, примерные для всех нас, но что-то надо делать поконкретнее и поэффективнее. Потому что пройдет еще два года, и мы не сможем выполнять те свои общественные обязательства, я не говорю социальные, общественные. Люди не должны разочароваться. Мы уже и так говорим: вот видите, у нас карман какой.

Они куда уже пишут письма? Губернатору. Еще чуть-чуть – они все будут писать письма только Президенту, потому что по-другому никак. (Следующий слайд, самый хороший.)

Садики. Спасибо федеральному бюджету. Сегодня Путин опять отметил про поддержку садиков. Мы за этот год построили благодаря федеральной программе три новых садика. Настолько сыграло положительную роль, что даже не знаешь, как сказать спасибо нашему федеральному уровню. Перед тем, кто это придумал, снимаем шляпу и говорим ему: спасибо! (Следующий слайд.)

По школе. Хочу сказать, что по школе сделали очень хитрый ход, могу поделиться: заложили большой дефицит бюджета, разыграли контракт и предупредили нашего уважаемого подрядчика, что денег больше нет. Он выложил 10 млн. рублей, то, что мы имели, 10 млн. рублей ему отдали, заложили условия на выполнение контракта на полтора года и ждали, когда появятся федеральные средства. Как только федеральные деньги появились (как всегда, очень вовремя, в сентябре), мы тут же сказали: у нас есть проект, подрядная организация есть, 44-й федеральный закон можно не применять. И мы к 1 января открываем новую школу. Опять спасибо федеральному бюджету! (Дальше слайд, самый классный.)

Предложения. Предложений было очень много, и Кидяев Виктор Борисович это отмечал, и выступающие. Коллеги, что делается хорошего, то и будем рады видеть. Мы на местном уровне не ждем манны небесной. Работали и будем работать,

невзирая на наши, может быть, стоны, слезы. Спасибо всем муниципалам, которые еще на местах держатся, хотя уже, знаю, на многих местах глав муниципальных образований не найти. Спасибо всем за внимание.

### **Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо за очень интересное выступление.

Уважаемые коллеги, предоставляю слово нашему коллеге, сенатору нашего комитета Фомину Игорю Вадимовичу.

Пожалуйста.

### **И.В. ФОМИН**

Уважаемые коллеги, хотелось бы остановиться буквально на трех вопросах от имени Ленинградской области.

Первое. Еще раз хочется выразить озабоченность, связанную с формированием дорожных фондов на следующий год. То есть на сегодняшний день за 2014 год мы ожидаем в Ленинградской области недопоступление акцизов в сумме 1,1 млрд. рублей. Связано это со снижением объемов реализации автомобильного прямогонного бензина и так далее, ясно, что всей продукции. Соответственно, мы просчитали в Ленинградской области абсолютно всё с точки зрения законодательства, которое мы сейчас приняли, и с учетом передачи акцизов на нефтепродукты в полном объеме, и с учетом увеличения на 1 рубль акциза, и с учетом получения дополнительного финансирования – 300 миллионов по нашей области, и наш дефицит минимум составит 400–500 млн. рублей в следующем году. Поэтому мы понимаем, что сейчас, может, этот вопрос преждевременный, но, мне кажется, обязательно нужно в первом квартале вернуться, еще раз посмотреть. Потому что, посмотрите, здесь вопрос... не то, что мы цифрами манипулируем, нам нужно задачу решать. И сегодня нам было сказано в Послании, что мы должны увеличить объем финансирования по дорожным фондам. Мы в этом году его уже проваливаем, а в следующем году, по-видимому, тоже его провалим. Поэтому просьба еще раз нашим коллегам из Минфина посмотреть эту ситуацию.

Следующий вопрос, на котором я хотел остановиться, – это абсолютно такой конкретный вопрос, который я предлагаю включить в наши сегодняшние рекомендации и который показывает, как ведется работа по нашим конкретным

вопросам – это ликвидация аварийного жилищного фонда. Мы проанализировали нашу практику за этот год в Ленинградской области. Я уже не говорю, все мы помним ту битву за объем софинансирования. Но самое интересное, что у нас получается, так называемые дополнительные метры в этом году при общих расходах в 2 миллиарда составят почти 300 миллионов. Я хочу пояснить, что это не есть какая-то блажь наших глав администраций, то есть это две проблемы.

Первая. Они часто покупают жилье на рынке и просто не могут купить ту площадь, которая необходима, и вынуждены доплачивать.

Вторая. Часто они просто вынуждены действовать так, потому что переселение граждан, например, происходит из помещения, площадь которого в расчете на одного проживающего составляет менее учетной нормы, или при переселении граждан из неблагоустроенных жилых домов... и так далее. То есть в силу закона они вынуждены софинансировать.

Поэтому мы здесь как считаем? Если мы решаем задачу, она общегосударственная, естественно, мы же не хотим для галочки решать. Поэтому зачем же мы так делаем? Мы, с одной стороны, делаем объем софинансирования достаточно сложным. Кроме этого, мы прекрасно понимаем, что по методикам, по приказам мы в принципе еще дополнительные затраты вешаем на муниципалитеты, на регионы. Поэтому мы предлагаем прямо в проекте решения записать этот вопрос, посмотреть именно методику, мы там сформулировали, всё это правильно, и к этому вернуться. Мы считаем, что это неправильный подход.

И третье. Абсолютно конкретный вопрос, просто мы выбрали несколько конкретных вопросов, который тоже предлагаем включить в сегодняшний проект решения, – это как раз вопрос по детским садикам. Коллега из Пскова очень позитивно всё оценивал, мы тоже очень позитивно помощь оцениваем, но тоже на уровне конкретики применения... то есть, смотрите, здесь тоже вопрос, скорее, справедливости и правильности. Ленинградская область не относится к дотационным регионам, мы это прекрасно понимаем, мы понимаем все проблемы. Ну, например, мы строим детские садики недалеко от Санкт-Петербурга, по сути дела, на границе, а формальный подход предусматривает, например, применение понижающего коэффициента 0,85 к сельским поселениям в зависимости от того, где

они находятся. Уверен, что и другие крупные города испытывают такие же проблемы. То есть мы не можем вписаться в данный норматив и получить соответствующую помощь. Поэтому в наших предложениях к сегодняшним слушаниям подготовили абсолютно конкретные вещи. Я уже не говорю про сметную стоимость, потому что здесь тоже... Наверное, то, что я сейчас скажу, не популярно, но я скажу, тем не менее. Заложена определенная сумма, но она минимизирована. Например, мы строили детский садик в отдаленном районе Ленинградской области, и нам он обошелся реально на ребенка в 900 тыс. рублей, не 750. Но мы сделали там бассейн, спортзал. Честно говоря, в этом нет ничего особенного, но на строительство этого садика нам уже помощи не было. Вот в чем проблема. Поэтому здесь тоже надо еще раз, может, взвешенно посмотреть Минстрою, Правительству, насколько правильно мы сметную стоимость определяем. Вот то, что я конкретно хотел сказать. Спасибо большое за внимание.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо, Игорь Вадимович.

Безусловно, Ваши предложения, как я говорил, стенограмма идет, все будут учтены.

Уважаемые коллеги, давайте посоветуемся. Мы работаем уже 1 час 40 минут. У нас записались на выступление еще три человека. Я бы предложил всем троим дать выступить, но конкретнее по предложениям. Договорились? И с соблюдением регламента – до пяти минут.

Первый заместитель Министра финансов Омской области Вадим Александрович Чеченко.

Пожалуйста.

**В.А. ЧЕЧЕНКО**

Уважаемые участники парламентских слушаний! Я, с учетом того, что вопросов много было обсуждено, скажу по существу, то, что в принципе хочется сказать.

В отношении КГН. Уже тема эта прозвучала с критической стороны. Я всецело разделяю. На самом деле институт КГН в том виде, в котором задумывался, себя не оправдал. Вместе с тем, сама проблема никуда не ушла. Проблема

заключается в том, что ряд регионов, в том числе Омская область, в свое время потеряли значительный объем доходов вследствие того, что крупнейшие предприятия вошли в федеральные холдинги. На примере Омской области... 10 лет назад мы потеряли более половины бюджета Омской области в связи с тем, что крупнейший налогоплательщик у нас вошел в холдинг. На сегодняшний день институт КГН... мы в плюсе, кстати, порядка 1,5 миллиарда, но это, конечно, не отражает тех объемов, которые мы потеряли. Эти объемы на сегодняшний день, которые мы получаем от КГН, составляют порядка 1,5–2 процента всего. То есть если брать те регионы, которые потеряли от КГН, на самом деле их больше, они, конечно, не перекрывают те регионы, которые в плюсе.

Что делать в этой ситуации? В этой ситуации, на мой взгляд, необходимо эту проблему попытаться решить и внести изменения в Налоговый кодекс, во-первых, с точки зрения трансфертной системы ценообразования. Здесь нужно ужесточить этот момент, потому что в первую очередь за счет этого регионы теряют доходы, федеральные центры получают основной налог на прибыль, а, по сути дела, в регионах мало что остается. Проблема существует. Ну и всё-таки распределение налога на прибыль опять же осуществлять относительно тех производственных мощностей, которые находятся в регионах. Это очень важный, принципиальный вопрос, решение которого позволит стимулировать развитие налогового потенциала, в том числе и на территориях региона.

Кроме того, хотел еще один вопрос отметить. Мы уже говорили о том, что много средств тратится на исполнение указов Президента. На самом деле так. Самый большой объем, наверное, идет на 597-й указ Президента.

Здесь что хотелось бы отметить? Безусловно, этот вопрос очень нужный. Но все сводится к простому повышению заработной платы без особых каких-то изменений, по сути дела, в самой системе предоставления услуг. На сегодняшний день субъекты лишены возможности, у них нет как такового инструмента, чтобы принципиально изменить ситуацию с предоставлением этих услуг, именно в части качества этих услуг, объема этих услуг.

Есть программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда, которую реализуют федеральные органы исполнительной власти. К сожалению,

сроки там стоят 2014–2015 годы. Сегодня, понято, раз сроки еще не наступили, нет разработки профессиональных стандартов с учетом современных требований к качеству услуг, установления базовых окладов по профессиональным квалификационным группам и так далее. Без этих инструментов, по сути дела, обеспечить ту самую главную цель, которая в указе № 597 присутствует, просто не представляется возможным. То есть у регионов инструмента нет.

Поэтому здесь предложение конкретное: может быть, сроки эти ускорить для того, чтобы, по сути, исполнение этого указа не сводилось к банальному повышению заработной платы бюджетникам.

Если коротко, то у меня все.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо большое, Вадим Александрович.

Слово предоставляется первому заместителю Министра финансов Нижегородской области Людмиле Васильевне Старостиной.

Пожалуйста.

**Л.В. СТАРОСТИНА**

Уважаемые коллеги, я тоже не буду зачитывать все, что было запланировано. Я несколько моментов отмечу. Мы полагаем, что с точки зрения повышения эффективности межбюджетных отношений федеральным законодательством можно было бы выделить еще один вид муниципальных образований – это городские округа, которые являются столицами, или административными центрами, субъектов Российской Федерации. В каждом регионе данные города занимают особое место среди других городских округов. В них, как правило, размещена основная налогооблагаемая база, на них ложится дополнительная нагрузка, связанная с особыми функциями региональных центров. В бюджетном аспекте территория административного центра субъекта Российской Федерации является как основным источником формирования доходов консолидированного бюджета региона, так и основным затратным центром.

Несмотря на все отличия, правила формирования межбюджетных отношений, установленные Бюджетным кодексом, одинаковы для всех городских округов, в том числе закрепляются одинаковые для всех городских округов нормативы отчислений

от налогов. Мы считаем целесообразным внести в федеральное законодательство изменения, позволяющие формировать межбюджетные отношения с административными центрами субъектов Российской Федерации в отличном от других городских округов порядке, а также расширяющие права региональных органов госвласти в части организации бюджетного процесса в данных городских округах.

Мы полагаем, что такие изменения позволят учесть специфику наиболее крупных и развитых городских округов, а также повысят объективность распределения доходов в консолидированном бюджете. На самом деле, когда формируем межбюджетные отношения внутри субъекта, сводить к одному порядку полуторамиллионный Нижний Новгород и другие городские округа, в которых населения до 50 тысяч, как-то даже арифметически сложно. Тем не менее мы исполняем бюджетное законодательство и создаем для всех одинаковые условия.

Еще один актуальный вопрос в сфере бюджетных правоотношений – это переход на программное планирование и составление долгосрочных бюджетных прогнозов. Среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование позволяет сбалансировать бюджет на долгосрочный период и обеспечить преемственность бюджетной политики, создать финансовую основу для реализации дорогостоящих долгосрочных проектов. Но помешать качественному долгосрочному бюджетированию может регулярное внесение изменений в федеральное законодательство, приводящее к перераспределению расходных полномочий между уровнями публичной власти. Поэтому мы считаем, что целесообразно было бы рассмотреть вопрос о законодательном запрете введения новых расходных обязательств субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на долгосрочный период.

Решение озвученных вопросов позволит регионам, муниципалитетам сосредоточиться на повышении качества оказываемых услуг населению в рамках исполнения возложенных на них полномочий.

Про бюджет Нижегородской области я уже не буду говорить. А проблемы, которые были озвучены коллегами, они имеют место быть и у нас.

Очень большая проблема у нас легла на бюджет в связи с введением КГН. Мы прогнозировали, мы же долгосрочным прогнозированием раньше занимались, когда планировали наш бюджет по налогу на прибыль, и наши оценки, и оценки Министерства финансов показывали, что мы ежегодно будем прирастать по налогу на прибыль на 5–6 миллиардов. В течение последних четырех лет у нас стабильно 23 миллиарда налог на прибыль, больше не получается, несмотря на то, что сама прибыль создается в субъекте, а налога на прибыль нет.

Поэтому это очень большая проблема, это очень сильно повлияло на прирост государственного долга в субъекте, который уже на предельном объеме. У нас предельный объем, предельный размер, который разрешен законодательством Нижегородской области, составляет 75 процентов от налоговых и неналоговых доходов, вот мы сейчас в такой ситуации находимся. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо, Людмила Васильевна.

Коллеги, еще один выступающий у нас, представитель от Самарской области – Александр Семенович Шулайкин, председатель комиссии по бюджетным и налоговым отношениям Совета представительных органов муниципальных образований Самарской области.

Давайте конкретно предложения. Пожалуйста.

**А.С. ШУЛАЙКИН**

Спасибо, Николай Васильевич.

Я коротко скажу о том, что мы в течение второго полугодия 2014 года провели опросы всех органов местного самоуправления по проблемным межбюджетным точкам и вопросам, связанным с формированием доходной части муниципального бюджета, и через две недели мы подводим итоги этого опроса.

Я с удовольствием доложу своим коллегам о том, что те проблемные вопросы, которые обозначило большинство муниципальных образований, по сути дела, были сегодня озвучены в ходе парламентских слушаний, и мне будет, в общем-то, приятно сказать руководителям муниципальных образований о том, что все наши проблемы изучены, и наши коллеги из Совета Федерации, из

Государственной Думы, к удовольствию хочется сказать, и представители министерства поддерживают нас в этом.

Единственное, о чем не было сказано, это о проблемных вопросах по сбору местных налогов. Хотелось бы предложить отразить в рекомендациях, что органы местного самоуправления сегодня не являются полноправными активными участниками по проведению мер, связанных со сбором местных налогов, по причине того, что налоговые органы под предлогом налоговой тайны не имеют возможности представлять органам местного самоуправления сведения о недобросовестных налогоплательщиках.

В некоторых муниципальных образованиях налоги на имущество физических лиц... задолженность превышает сами ежегодные доходы, поэтому отстранять органы местного самоуправления от этой важной работы, в которой мы заинтересованы, сейчас абсолютно недопустимо. Поэтому мы предлагаем внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты в части наделения органов местного самоуправления полномочиями получать от налоговых органов сведения о недобросовестных должниках.

И еще одна тема, которая труднорешаемая, и мы не находим пока понимания у себя в субъекте, – это то, что в Бюджетном кодексе не предусмотрен порядок принятия и выделения субсидий муниципальным образованиям. То есть там не регламентирован этот процесс. Поэтому мы в период, когда планируем и утверждаем свои бюджеты, порой не получаем полных сведений о субсидиях по тем расходным обязательствам, и в течение бюджетного года мы получаем эти субсидии, но там идет величина софинансирования, и абсолютно лихорадит наши бюджеты. Предлагается внести дополнение в Налоговый кодекс о порядке планирования и выделения субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям для софинансирования расходных обязательств, связанных с исполнением вопросов местного значения.

Мы понимаем, что здесь есть проблемы в том, чтобы полноценно отдать нам эти сведения, но тем не менее, если субсидия будет выделяться в течение финансового года, то она должна быть не менее 99 процентов субсидии субъекта

Российской Федерации, потому что на то, чтобы дософинансировать, у местного бюджета абсолютно не предусмотрены деньги. Спасибо за внимание. У меня всё.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Александр Семенович, спасибо. Спасибо Вам за выступление.

Уважаемые коллеги, как мы с вами договаривались, по регламенту нашей работы мы близки к завершению.

У Вас конкретное предложение?

**А.В. ПШЕНИЦЫН**

Можно одну минутку?

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Да. Будьте добры, представьтесь, пожалуйста.

**А.В. ПШЕНИЦЫН**

Спасибо. Министр финансов Челябинской области Пшеницын Андрей Вадимович.

Я не буду рассказывать о том, какие проблемы есть в Челябинской области, они те же самые, что и у моих коллег. Я хочу всё-таки к одной теме вернуться, которая вроде бы (и у Ларисы Александровны было обозначено) решена.

А я все-таки напомним слова Силуанова Антона Германовича: "Субсидии опустошают бюджеты субъектов Российской Федерации".

И вот сегодня было показано, что вроде бы 30 числа утверждено постановление, и эта проблема решена, но на самом деле проблема не решена. Я, пользуясь случаем, что здесь законодатели, хочу обозначить, почему она не решена. Самое главное то, что, чтобы получить субсидию, надо заключить соглашение, кстати говоря, как и субвенцию. А вот в этом соглашении ставятся такие индикативные показатели, что вот к тем самым деньгам субсидии надо еще в два раза больше добавить своих. Вот и всё, вот и проблема решена.

Нигде цифра не звучит, что субъекту надо бешеных денег (да?), но проблема решается именно таким образом. Причем речь идет не только о субсидиях, речь идет даже и о переданных государственных полномочиях. Вот наш уважаемый "Рослес" так понуждает, чтобы мы столько "напихали" в это соглашение – и доведение

средней зарплаты до уровня... в регионе и так далее. Мы и так... у вас 30, у нас 40. Получается, мы добавляем на выполнение полномочий.

А причина-то в чем? Вот теперь уже, наверное, я скажу о том, что в принципе все равно не произойдет, но надо решать. Пока нет норматива финансовых затрат, хотя бы по тем самым полномочиям, на которые или субвенция выдается, или субсидия, проблему эту не решить. Будут ставить такие планы, что надо будет кучу денег добавлять. Поэтому, мне кажется, вот эту проблему надо решать. Тогда действительно субсидии и субвенции перестанут опустошать бюджеты субъектов. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Андрей Вадимович, спасибо за конкретное предложение.

Коллеги, есть еще? Может быть, коротко с мест конкретные предложения по проекту наших рекомендаций.

Пожалуйста. Представьтесь, пожалуйста.

**В.В. КЛИМАНОВ**

Климанов Владимир Викторович, Институт реформирования общественных финансов.

Вы знаете, тут прозвучала несколько раз идея относительно стыковки бюджетного планирования, и в том числе разграничения полномочий со стратегическим планированием. Принят, действительно, 172-ФЗ, а напомним, что еще принят и 283-ФЗ, который внес изменения в Бюджетный кодекс в части обязательности бюджетного прогноза. И совершенно очевидно, что в следующем году и в среднесрочной перспективе мы ожидаем нового этапа стратегического планирования и в регионах, и в муниципальных образованиях. И в этой связи понимание вообще того объема расходных обязательств, который закрепляется за субъектами Федерации и за муниципальными образованиями, при разработке и утверждении данных документов было бы крайне необходимо.

Поэтому, мне кажется, в рекомендациях вот этот пункт о том, что Правительству при разработке методического обеспечения в 2015 году учесть обязательность наличия этих самых расходных обязательств, возможности передачи субсидий и субвенций, учета в бюджетных прогнозах внешних финансовых

ресурсов, которые предписаны регионам и муниципалитетам, в каких-то пунктах – это, мне кажется, очень важный, выпавший пока, к сожалению, момент в рекомендациях. А так они в целом очень детально проработаны. Мне кажется, будет вот такое дополнение полезно. Спасибо.

**Н.В. ТИХОМИРОВ**

Спасибо.

Коллеги, предложения, как я понял, все. Хорошо.

Слово Дмитрию Игоревичу Азарову.

Пожалуйста, Дмитрий Игоревич.

**Д.И. АЗАРОВ**

Коллеги! Я хотел бы, в первую очередь, всех поблагодарить за активное сутевое обсуждение.

Николай Васильевич, я бы, наверное, предложил чуть-чуть увеличить даже срок разработки рекомендаций, потому что, коллеги, даже на расшифровку стенограммы потребуется больше времени. И по моим ощущениям, буквально в каждом выступлении есть то, что необходимо взять в итоговый документ.

Я хочу вас искренне за это поблагодарить – за такую подготовку. Отдельно, Николай Васильевич, Вас и аппарат комитета за подготовленные материалы и такую четкую организацию слушаний.

И хотел бы, конечно, вернуться к обсуждению. Коллеги, я думаю, все мы понимаем, неоднократно затрагивался вопрос перераспределения полномочий и, слава богу, во многих докладах звучало, что это вещи взаимосвязанные – полномочия и финансовые, и доходные источники. Все мы с вами понимаем, что от простого перераспределения денег больше в бюджете Родины не станет. Я надеюсь, все это понимают. И если мы сейчас эту тему затрагиваем (а эта тема всегда популярна для обсуждения), мы все-таки должны понимать, что первичны здесь полномочия.

Поэтому вот те предложения, которые предварительно и попали уже в проект рекомендаций... И Юрий Витальевич об этом говорил, и Виктор Борисович.

И мы чувствуем, коллеги, что вы союзники тех направлений, которыми занимается наш комитет, в том, что необходимо провести ревизию. Конечно, это

сделать нужно. 10 лет прошло, полномочия увеличились и у регионов. У нас даже с точки зрения муниципальных полномочий дискуссия более обширная. Мы сегодня точнее понимаем даже, что там произошло, на муниципальном уровне. И 136-й закон ситуацию здесь... когда мы готовили эти изменения, мы провели очень серьезный анализ действующих законов, которые добавили полномочия, отраслевых в том числе законов, подзаконных актов и так далее. Пора, конечно, я думаю, и с региональными полномочиями повнимательнее посмотреть. Поэтому я бы предложил в рекомендациях (этот пункт есть) обозначить и конкретный срок всё-таки, посоветовавшись, естественно, с нашими коллегами из Правительства, всё-таки какой срок мы определим, чтобы эту работу провести.

И хотел бы вернуться к выступлениям целого ряда докладчиков. Виктор Борисович Кидяев говорил в том числе о стимулирующих мерах. Коллеги, это очень важно.

Лариса Александровна, это то, что для нас сегодня, для нашего комитета, является определяющим. У нас есть, к сожалению (и это по всей стране), примеры, когда успешно работающие региональные правительства достигают результатов, увеличивают доходную часть бюджета и получают снижение уровня господдержки. Поэтому и нормативный подход, и возможность сохранения уровня федеральной поддержки (в докладах звучало)... хотелось бы, с вами посоветовавшись, и эту рекомендацию изложить, что эти стимулирующие меры, безусловно, для регионов, успешных регионов, тех, кто, следуя и вашим, кстати, в том числе методическим рекомендациям, достигает результатов... чтобы они всё-таки чувствовали, что поддержка не будет снижаться.

Коллеги, еще раз всем спасибо. Обязательно все ваши предложения мы учтем при разработке и утверждении рекомендаций. Спасибо.

### **Н.В. ТИХОМИРОВ**

Уважаемые коллеги, хотел бы еще раз вам напомнить о том, что если еще есть предложения в проект наших рекомендаций, пожалуйста, можно переслать по электронной почте (в приглашениях электронная почта указана) до Нового года.

И всем успешного в окончательном чтении принятия бюджета и с наступающим Новым годом! Мы, наверное, до Нового года не увидимся.

Лариса Александровна, Вам большое спасибо за участие в парламентских слушаниях, Вам, Юрий Витальевич, и всем нашим коллегам.

Спасибо. Всего доброго!

---