

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

« ____ » _____ 2016 г.

№ _____

Проект

РЕШЕНИЕ

совместного выездного заседания Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и Комитета по бюджету и налогам Законодательного Собрания Тверской области по вопросу "Цели и задачи концепции совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации на период до 2020 года"

г. Тверь

4 июля 2016 года

Целью совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации должно стать создание эффективно функционирующего механизма распределения доходных источников между органами власти для реализации их расходных полномочий, связанных с решением задач социально-экономического и политического развития страны в целом, ее регионов, муниципальных образований.

В настоящее время остается нерешенной главная проблема межбюджетных отношений – отсутствие достаточной финансовой базы у субъектов Российской Федерации, позволяющей в полной мере обеспечить их социально-экономическое развитие и исполнение возложенных задач своевременно и в полном объеме.

Создавшаяся ситуация требует изменения подходов к формированию межбюджетных отношений, так как действующая система межбюджетных трансфертов не обеспечивает реальную сбалансированность и устойчивость консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Бюджеты субъектов Российской Федерации перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством и зачастую без предоставления соответствующих источников финансирования.

В условиях отсутствия результатов инвентаризации действующей системы разграничения полномочий, детализации и типизации расходных обязательств, возникающих при осуществлении полномочий, невозможно выработать эффективные меры совершенствования межбюджетных отношений.

По мнению комитетов, решению этих проблем должны способствовать результаты работы рабочей группы по инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, созданной под руководством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака, результатом работы которой, в том числе, должно стать определение расходов «необязательного» характера.

Комитеты отмечают, что несмотря на реализуемые Правительством Российской Федерации меры в области межбюджетных отношений, продолжается увеличение различий в социально-экономическом развитии регионов, в связи с чем остается также открытым вопрос об укреплении доходной базы региональных бюджетов.

Существенное влияние на "доходный" потенциал бюджетов субъектов Российской Федерации оказывает предоставление налогоплательщикам налоговых льгот, основная доля которых установлена федеральным законодательством.

Существующая практика принятия законов о налоговых льготах не сопровождается определением целевых показателей, которые должны достигаться в результате их использования, а также критериев, по которым можно было бы определить экономический или бюджетный эффект от их действия.

Поэтому в настоящее время остро стоит вопрос о необходимости осуществления также инвентаризации доходов в части применения льгот, оказывающих влияние на формирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, включая анализ предоставляемых преференций, в том числе их стоимостных показателей, с одновременной оценкой эффективности их применения.

На формирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации также существенное влияние оказывали изменения федерального налогового законодательства, направленного на перераспределение доходных источников между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в пользу федерального бюджета.

Следует отметить, что Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам еще в 2014 году был разработан План мероприятий по совершенствованию межбюджетных отношений ("дорожная карта"- решение комитета от 26 мая 2014 г. № 12-2/1), который предполагал ряд системных мер по созданию более сбалансированной и устойчивой системы межбюджетных отношений, в том числе мероприятия по инвентаризации

расходных полномочий субъектов Российской Федерации, а также по оценке и анализу эффективности налоговых преференций.

Анализ ситуации на сегодняшний день подтверждает необходимость продолжения работы по совершенствованию межбюджетных отношений и разработки концепции, направленной на повышение финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, что особенно актуально в условиях неблагоприятных экономической ситуации, и в основу которой должны быть положены результаты инвентаризации расходных полномочий субъектов Российской Федерации и доходной базы региональных бюджетов.

Также требует решения одна из важных проблем межбюджетных отношений, связанная с реализацией такого стимула их развития как интерес в использовании всех потенциальных источников экономического развития региона, включая развитие производственных мощностей, промышленности, сельского хозяйства, а также необходимости исключения при этом возможности сокращения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Обсудив вопросы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации, Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и Комитет по бюджету и налогам Законодательного Собрания Тверской области решили:

1. Принять к сведению доклады первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам В.А. Петрова, заместителей Министра финансов Российской Федерации А.М. Лаврова и Л.В. Горнина, аудитора Счетной палаты Российской Федерации Ю.В. Росляка и Министра финансов Тверской области И.А. Севериной.

2. Отметить необходимость продолжения работы по совершенствованию межбюджетных отношений и разграничению полномочий между Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, рекомендовав Правительству Российской Федерации обеспечить:

- завершение инвентаризации и формирование системы объективной оценки действующих расходных обязательств регионов, возникающих в связи с осуществлением полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации, полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и полномочий Российской Федерации, передаваемых для осуществления органам

государственной власти субъектов Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета;

- формирование постоянно действующей автоматизированной системы непрерывного ведения реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации (в режиме трехлетки) для оценки объема средств, необходимого для исполнения действующих полномочий и заданий государственных программ, оценки дефицитов региональных бюджетов, определения необходимого объема финансовой помощи из федерального бюджета, а также для выработки системных мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов и создания условий устойчивого экономического роста;

- инвентаризацию полномочий, делегированных на региональный (муниципальный) уровень, с соответствующим совершенствованием системы нормированного финансового обеспечения исполнения указанных полномочий, в том числе в целях обеспечения предоставления достаточных финансовых ресурсов из федерального бюджета;

- пересмотр нормативного регулирования и методологии формирования и распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, а именно: отказ от института «иных межбюджетных трансфертов» в связи с отсутствием привязки его к системе полномочий и направлением высвобожденных ресурсов на увеличение объема дотаций;

- продолжение работы по консолидации субсидий, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, существенно сократив их количество и предусмотрев направление высвобождающихся средств на увеличение дотаций с изменением подходов к методике формирования дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, с обособлением в ее структуре объема средств, который регионы должны направить на решение приоритетных социально-экономических задач, устанавливаемых стратегическими документами, принимаемыми на федеральном уровне, как на краткосрочный, так и на долгосрочный периоды;

- изменение порядка разработки государственных программ Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части полномочий субъектов Российской Федерации и их реализации на основании соглашений, заключаемых федеральными

органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, содержащих условия, порядок и объемы финансового обеспечения мероприятий государственных программ на полный срок реализации госпрограммы с уточнением указанных соглашений в соответствии с объемами средств, направляемыми на реализацию мероприятий госпрограммы, предусмотренными законом о федеральном бюджете на соответствующий год (и плановый период) в целях сокращения дробности и множественности межбюджетных трансфертов, повышения ответственности регионов за достижение конкретных результатов и обеспечения эффективности использования средств финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета;

- компенсацию из федерального бюджета расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, в случае принятия федеральными органами власти нормативных правовых актов, приводящих к росту действующих или принятию новых расходных обязательств субъектов Российской Федерации, с внесением соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации;

- утверждение методики оценки эффективности налоговых льгот, разработанной Министерством экономического развития Российской Федерации;

- подготовку предложений по отмене неэффективных налоговых льгот, а также введение моратория на введение новых льгот после завершения работы по их инвентаризации и систематизации;

- разработку проекта федерального закона о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающий исключительное право законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации на установление льгот по региональным налогам и представительных органов муниципальных образований на установление льгот по местным налогам;

- совершенствование системы учета и уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения трудоспособного возраста;

- повышение доли межбюджетных трансфертов, распределяемых федеральным законом о федеральном бюджете, предусмотрев в Бюджетном кодексе Российской Федерации норму, определяющую предельный объем трансфертов субъектам Российской Федерации (в процентном выражении), который может быть нераспределен законом о бюджете, при одновременном

установлении предельного срока распределения этой части не позднее – 1 апреля.

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- замены налоговых льгот выделением субсидий из федерального бюджета, а в случае сохранения отдельных льгот - разработать механизм компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов от предоставления налоговых льгот, установленных федеральным законодательством, исходя из суммы выпадающих доходов на основании статистической налоговой отчетности за год, предшествующий году формирования проекта федерального бюджета.

- предоставление для субъектов Российской Федерации, направляющих в федеральный бюджет более 50 процентов собираемых доходов, дополнительной финансовой помощи в виде стимулирующих дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, за исключением регионов, уровень расчетной обеспеченности которых больше 1,0;

- изменения подхода к распределению дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом необходимости стимулирования регионов на рост собственной доходной базы, не лишая их финансовой помощи из федерального бюджета, при наличии потребности в ее предоставлении, в условиях роста доходов регионального бюджета по отношению к предыдущим налоговым периодам, расширив в связи с этим горизонт бюджетного планирования до 5 лет;

- внедрения в механизм межбюджетных отношений нового элемента стимулирования регионов к пополнению собственных доходов, предусматривающего возвращение в региональный бюджет части налоговых поступлений, поступивших в федеральный бюджет, которые собраны на территории региона за отчетный период, если объем налоговых доходов превышает соответствующий объем за предыдущий период, например, более чем на 30 процентов;

- увеличения нормативов зачисления в субъекты Российской Федерации доходов исходя из итогов инвентаризации и объективной оценки действующих расходных обязательств регионов, в том числе от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления

ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сула, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, и распределять дополнительные доходы субъектов Российской Федерации в результате увеличения норматива пропорционально объему продаж алкогольной продукции;

- выделения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельным направлением расходов в виде грантов;

- внесения изменений в методику расчета дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в части повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, в частности, использования при выравнивании отрицательных межбюджетных трансфертов;

- увеличения объемов финансирования из федерального бюджета Программы поддержки местных инициатив граждан до 1,0 млрд. рублей ежегодно, с учетом реализации данной программы не только на уровне сельских, но и городских поселений;

- введение в Бюджетном кодексе Российской Федерации понятия "самообложение граждан".

Председатель Комитета Совета
Федерации по бюджету и
финансовым рынкам

С.Н. Рябухин

Председатель Комитета по
бюджету и налогам
Законодательного Собрания
Тверской области

К.И. Буевич