



Аналитическое
управление
Аппарата Совета
Федерации

Российский
экономический
университет имени
Г.В. Плеханова

АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ВЕСТНИК
№ 12 (701)

Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики

(материалы семинара-совещания
руководителей аналитических служб
аппаратов законодательных
(представительных) и исполнительных
органов государственной власти субъектов
Российской Федерации)

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Г.В. ПЛЕХАНОВА

**Роль и место модельных бюджетов в условиях
трансформации государственной региональной политики**

**Материалы семинара-совещания руководителей
аналитических служб аппаратов законодательных
(представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации**

12 апреля 2018 года в Российском экономическом университете имени Г.В. Плеханова состоялся семинар-совещание руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики».

В ходе семинара-совещания обсуждались первые результаты использования «модельных» бюджетов, их влияние на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации. Участниками мероприятия был обозначен ряд проблем и принципиальных недостатков при формировании «модельного» бюджета, в том числе в части определения размера межбюджетных трансфертов, предоставляемых регионам из федерального бюджета.

По итогам обсуждения были приняты рекомендации федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации о дальнейших шагах по развитию модельного бюджета. Среди них предложения об изменении порядка расчета модельных расходов: отказе от их расчета на основе среднероссийских показателей с использованием корректирующих коэффициентов и переходе к расчетам модельных расходов на основе нормативов затрат по каждому виду расходных полномочий; о расширении перечня расходов субъектов Российской Федерации, учитываемых в составе модельных расходов, на финансирование программ развития экономики и социальной сферы.

Во второй части мероприятия участники семинара-совещания посетили Ситуационный центр социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и профессионального сообществ.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Выступления участников семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики» (Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 12 апреля 2018 года)

По материалам стенограммы

Вступительное слово **Н.В. ФЕДОРОВА**, первого заместителя
Председателя Совета Федерации 5

Приветственное слово **В.И. ГРИШИНА**, ректора
Российского экономического университета
имени Г.В. Плеханова 9

Выступления

М.А. СУББОТА, заместитель Председателя Правительства
Камчатского края 11

Т.П. ЛОГВИНЕНКО, заместитель губернатора Ненецкого
автономного округа – руководитель Департамента
финансов и экономики Ненецкого автономного округа 16

Д.С. ХВОРОСТУХИНА, заместитель директора
Департамента межбюджетных отношений Министерства
финансов Российской Федерации 19

И.В. ЕГОРОВ, директор Департамента регионального
развития Министерства экономического развития
Российской Федерации 28

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ, научный руководитель Российского
экономического университета имени Г.В. Плеханова 29

Е.А. ПЕРМИНОВА, заместитель председателя Комитета
Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам 32

А.Е. КЛИМОВ, заместитель министра – директор
департамента бюджетной политики министерства
финансов Тульской области 35

С.Л. ПОСТНИКОВ, заместитель начальника
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации 38

Е.С. КУТУКОВА, заместитель Губернатора Архангельской
области – руководитель представительства Архангельской
области при Правительстве Российской Федерации 42

С.Ю. ЧИКИЧЕВА , заместитель министра финансов Забайкальского края.....	44
А.Д. ПИСКУНОВ , старший директор группы суверенных и региональных рейтингов Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства	47
И.Ф. РЕПИН , заместитель директора департамента финансов Костромской области	49
Г.Н. КУЦУРИ , профессор департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации	53
В.Н. СУХИХ , заместитель министра финансов Удмуртской Республики.....	58
А.А. ЕРОШИН , консультант системно-аналитического отдела аналитического управления аппарата Ярославской областной Думы.....	60
РЕКОМЕНДАЦИИ семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики»	67
Приложение	
С.Д. ВАЛЕНТЕЙ , научный руководитель Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. «Формирование модельных бюджетов: что оценивается и для чего»	74
Презентации	
М.А. СУББОТА , заместителя Председателя Правительства Камчатского края	84
А.Е. КЛИМОВА , заместителя министра – директора департамента бюджетной политики министерства финансов Тульской области	89
С.Л. ПОСТНИКОВА , заместителя начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	99
А.Д. ПИСКУНОВА , старшего директора группы суверенных и региональных рейтингов Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства	108
А.А. ЕРОШИНА , консультанта системно-аналитического отдела аналитического управления аппарата Ярославской областной Думы.....	115

Вступительное слово



Н.В. ФЕДОРОВ,
первый заместитель Председателя
Совета Федерации

Добрый день, уважаемые коллеги! Рад возможности от имени Совета Федерации и его Председателя Валентины Ивановны Матвиенко приветствовать наших коллег, приехавших со всей страны, от Камчатки и до Калининграда.

Сразу хочу выразить от нашего имени, от вашего имени, прежде всего от представителей регионов, благодарность экономическому университету имени Плеханова, руководству этого старейшего ведущего вуза нашей страны.

Спасибо, Виктор Иванович, что Вы обеспечиваете научное сопровождение развития федерального и регионального законодательства.

По традиции содержательный акцент на наших форумах делается на проблемах, особенно актуальных для субъектов Федерации. Предметом сегодняшнего обсуждения станут первые предварительные результаты использования нового инструмента бюджетного планирования. Речь идет о модельных бюджетах.

Но в контексте нашей темы стоит куда более фундаментальная задача. Вы наверняка помните Послание Президента Российской Федерации, в котором он поставил весьма амбициозную цель – совершить решительный прорыв в сбережении народа, повышении уровня жизни и социального самочувствия наших граждан. С учетом геополитической ситуации вы понимаете, насколько это непросто.

Как человек с некоторым политическим опытом, я считаю, что это единственно возможная и правильная позиция в тех реальных условиях, которые сложились в стране и, прежде всего, вокруг страны.

Я думаю, что вы помните исторические сюжеты, мы не впервые преодолеваем трудности. Мы успешно решали такие задачи за счет консолидации наших сил – физических, интеллектуальных, творческих, креативных.

Я думаю, что и сегодняшний семинар, и встречи в Москве с коллегами, с экспертами должны создать для нас новые возможности, в том числе интеллектуальные, для того, чтобы мы и в регионах

поработали творчески над необходимой корректировкой социально-экономических планов развития территорий.

Для достижения поставленных задач нужно корректировать многое – и не просто донастраивать, а нужны новые решения в документах, в стратегическом планировании в масштабе всего федеративного государства, в субъектах Российской Федерации. Думаю, что аналитические службы законодательных органов власти – это как раз те самые интеллектуальные центры, которые должны давать импульсы и законодателям, и в целом региональной власти, и губернаторам для того, чтобы справиться с решением жизненно важных задач, которые сформулировал Президент России в своем Послании.

Изменения должны коснуться государственной региональной политики. Совет Федерации активно участвовал в подготовке Основ государственной региональной политики. Был инициирован ряд мер по укреплению финансового положения субъектов Федерации. Правительством, другими органами государственной власти реализуются рекомендации подготовленного нами и представленного Президенту Отчета по совершенствованию законодательства в сфере региональной политики. Эту работу мы продолжим.

Субъекты Федерации должны иметь в своем распоряжении достаточный объем средств для выполнения всех своих расходных обязательств, иначе это дискредитация федеральной политики. Безусловно, это требует постоянного совершенствования системы межбюджетных отношений. Данная тема всегда в центре внимания Совета Федерации как палаты регионов.

Первым шагом в совершенствовании межбюджетных отношений является оценка соответствия объема доходов региональных бюджетов и объема их расходных обязательств. Эта работа, в том числе под нашим давлением, достаточно активно проводилась Правительством в течение, по крайней мере, последних двух лет. Многое здесь сделано, но далеко не все с точки зрения тех установок, которые формулировал и Совет Федерации, и Председатель Совета Федерации для Правительства. В данном случае, мы больше работали с представителем Правительства, не просто как с вице-премьером, а как с председателем правительственной региональной комиссии Дмитрием Николаевичем Козаком. И взаимодействуем с ним в рабочем режиме, практически еженедельно встречаясь или контактируя в той или иной форме.

Модельный бюджет в принципе может быть достаточно эффективным инструментом решения данной задачи. И можно только приветствовать начало его использования. Но в то же время, опыт показывает, что предложенная методика расчета модельных бюджетов имеет ряд недостатков, в том числе и принципиальных. Например, при расчете модельных бюджетов игнорируются расходы регионов на

реализацию программ развития. Такой подход может быть допустим, когда главной целью в экономике являлось достижение стабильности. Но для обеспечения форсированного развития экономики, социальной сферы он не годится абсолютно. Отсутствие в модельных бюджетах расходов на развитие ставит большинство субъектов Федерации не просто в сложное положение, заставляя их свертывать региональные программы поддержки экономики, а обрекает их на режим выживания.

Очевидно, что в модельные бюджеты надо включать расходы на развитие. К примеру, Президентом России поставлена задача обеспечить доступ к интернету во всех субъектах Федерации, во всех населенных пунктах. В большинстве субъектов Федерации решить ее можно только совместными усилиями центра и региона. В бюджетах субъектов Федерации должны быть предусмотрены соответствующие средства. Эти расходы, которые относятся к расходам на развитие, безусловно, должны учитываться при составлении модельных бюджетов.

Или другой пример. Сегодня подавляющая часть модельных расходов определяется на основе среднероссийских показателей с использованием корректирующих коэффициентов. В результате возникают существенные расхождения между объемом расходов, рассчитанным для модельных бюджетов, и объемом утвержденных бюджетных обязательств. Такой подход к определению расходов фактически консервирует сложившийся уровень затрат на развитие социальной сферы. Это означает, что если нет развития, то *non progredi est regredi*, нет прогресса, есть регресс, а не просто сдерживание темпов развития, в том числе и в социальной сфере.

Это может стать серьезным препятствием на пути мобилизации усилий регионов по повышению уровня жизни граждан и ведет к опасности провала исполнения установок Президента России в субъектах Федерации, которые не будут справляться с учетом объективных и субъективных причин в силу несвоевременного принятия решений или несвоевременных корректировок в межбюджетных отношениях.

Мы считаем, что модельные бюджеты должны рассчитываться исходя из нормативов финансовых затрат, которые будут обеспечивать реализацию гарантированных государством стандартов оказания услуг. Естественно, при изменении стандартов должны меняться и нормативы. Так мы можем оценить способность каждого субъекта Федерации обеспечить выполнение своих обязательств на уровне установленных стандартов.

В числе ключевых задач, поставленных Президентом в Послании, – обеспечение социального и экономического благополучия для каждого гражданина страны. Одной из важных мер для ее решения может стать внедрение нового механизма государственной региональной политики –

стандарта благополучия. Эту идею настойчиво продвигает Совет Федерации везде: в Правительстве, в Совете Безопасности, перед Президентом. Элементами стандарта благополучия должны стать целевые показатели в основных сферах нашей жизни. Это оплата труда, занятость, здравоохранение, социальная защита, образование, культура, экология, возможности доступа к сети интернет, к современным цифровым технологиям вообще. Его целью является обеспечение всем гражданам России вне зависимости от места проживания достойного уровня жизни.

Внедрение стандарта благополучия могло бы стать надежной основой улучшения качества жизни людей во всех субъектах Федерации. Для этого он должен использоваться в ходе бюджетного планирования, на первом порах при составлении модельных бюджетов.

Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации недавно рекомендовал Правительству формировать модельные бюджеты регионов с учетом показателей стандарта благополучия.

Уважаемые коллеги, у всех вас есть проект рекомендаций сегодняшнего семинара. Нам очень важно знать ваше мнение, не просто мнение людей из субъектов Федерации, а мнение людей, которые ежедневно решают проблемы, видят эти проблемы, людей из разных территорий, потому что настоящая Россия все-таки – это не только Москва, настоящая Россия – это регионы Российской Федерации. Говорю об этом, прошу прощения за нескромность, не как бывший президент Чувашии, не даже как Министр юстиции, который больше встречался с прокурорами, судьями, работниками юстиции, – говорю как бывший Министр сельского хозяйства, который больше встречался с фермерами, с животноводами, с рыбаками, оленеводами. Думаю, что как раз с мыслями о них, как они себя чувствуют, как они справляются со своими проблемами, мы должны принимать те решения, которые формулируются на уровне субъектов Федерации и здесь, в Москве, на федеральном уровне.

Ваши предложения по итогам обсуждения будут обобщены и учтены при доработке данных рекомендаций, и мы постараемся, чтобы эти рекомендации тоже были обязательно на вооружении и в Правительстве Российской Федерации, и в Государственной Думе, и в Совете Федерации.

Задача разработки новых бюджетных инструментов всегда сложная; очевидно, что в нашем случае решать ее придется поэтапно. Но, как говорится, дорогу осилит идущий.

И мне, как председательствующему, дали поручение, в начале объявить правила регламента: базовые выступления – до 8 минут, выступления – 5 минут и реплики в ходе дискуссии – до 3 минут. Спасибо большое. Сейчас я с удовольствием предоставляю слово Виктору Ивановичу Гришину.

Приветственное слово



В.И. ГРИШИН,
ректор Российского экономического
университета имени Г.В. Плеханова

Уважаемый Николай Васильевич, уважаемые коллеги! На самом деле мы очень рады приветствовать вас в нашем университете – Российском экономическом университете имени Георгия Валентиновича Плеханова. Университету 111 лет.

Несколько слов в плане рекламы. Может быть, своих детей к нам пришлете учиться. Университет в прошлом году с точки зрения оценки работодателей по рейтингу QS – это один из ведущих рейтингов – занял 4-е место в России. То есть мы готовим неплохих выпускников, которые получают даже сразу после выхода от нас неплохую зарплату. То есть у тех ребят, которые выпустились за последние 5 лет, средняя зарплата на сегодняшний день 85 тыс. рублей. Я считаю, что это, в общем-то, неплохо, и считаю, что основную задачу мы неплохо выполняем.

Уважаемый Николай Васильевич, уважаемые коллеги из Совета Федерации! Я очень вам благодарен, что вы и сегодняшнее совещание решили провести у нас. Для нас это тоже очень важно, потому что у нас достаточно большое количество кафедр и студентов, которые выпускаются финансистами, которые работают, в том числе, и в Министерстве финансов, и в других финансовых органах. И, конечно, здесь присутствуют наши преподаватели, наши ученые, которые занимаются именно этой проблематикой – проблематикой бюджетной, проблематикой региональной.

И что можно сказать? На самом деле все последние годы, по моему мнению, распределение полномочий, межбюджетные отношения и налоговая политика находятся в центре внимания и Совета Федерации, и исполнительной власти. Я считаю, что какие-то плоды это внимание к этим проблемам дает. Если говорить по прошлому году, доходы бюджетов субъектов Федерации несколько увеличились, по моему, где-то процентов на 5 по отношению к 2016 году. Я знаю, что на самом деле уменьшилось количество бюджетов субъектов Федерации, которые были дефицитными. Тем не менее, сказать, что сегодня ситуация очень благополучная с бюджетами, наверное, нельзя.

Нужно искать пути дальнейшего улучшения позиций именно в субъектах Федерации. Почему? Потому что вы знаете, что Президент поставил задачу в ближайшие 10 лет увеличить ВВП практически в два раза. За последние 17 лет мы его увеличили всего в 1,7 раза. То есть задача достаточно серьезная. И я считаю, что, если субъекты Федерации не будут иметь достаточных возможностей, достаточных полномочий, в том числе участвовать именно в подъеме промышленности, в усилении роли сельского хозяйства, считаю, что эту задачу выполнять будет очень сложно.

Николай Васильевич уже сказал, что, по сути дела, если мы не будем учитывать в модельных бюджетах объемы капитальных вложений, объемы вложений на ремонт различного рода социальных учреждений (то есть, по сути дела, не будем учитывать инвестиции) и не создадим возможностей с точки зрения формирования резервов в региональных бюджетах, я считаю, что эту задачу решать будет сложно.

У нас сегодня резервы в бюджетах имеют порядка 11 субъектов Федерации. В Америке примерно 95% региональных бюджетов имеют достаточные резервы, которые служат возможности ликвидации каких-то чрезвычайных ситуаций (а такие у нас тоже есть). И у нас тоже федеративное государство. Но мы, используя субъекты Федерации, в основном выполняем федеральное законодательство, то есть, по сути дела, бюджеты субъектов Федерации где-то на 95% выполняют именно социальные обязательства по законодательству Российской Федерации.

В этом плане есть смысл нам задуматься. Если мы действительно в предыдущие годы пытались усилить роль федерального центра для того, чтобы не было каких-то центробежных настроений, то в настоящее время, когда мы за конкуренцию в развитии, мы все-таки должны думать, как увеличить именно бюджеты субъектов Федерации.

Я считаю, что наши регионы очень разнообразны. И когда мы говорим всего о двух типах бюджетов, которые будут формироваться в зависимости от того, как расчетные бюджеты относятся к фактическому исполнению бюджетов, мы вряд ли найдем возможность в том разнообразии действительно большую часть субъектов Федерации сделать самодостаточными, с резервами. То есть задача у вас достаточно серьезная. Я бы считал, для нас тоже это будет багажом, что нам разрабатывать, как разрабатывать. Я вам пожелаю доброго настроения. Я вам пожелаю благополучной работы. Если будем мы нужны – мы всегда рядом с вами.

Всего вам доброго! Ну и сформировать хорошие предложения для исполнительной власти, в Совет Федерации. Всего доброго! Спасибо.

Н.В. ФЕДОРОВ

Спасибо большое, Виктор Иванович.

Что касается того, насколько вы будете востребованы в практической плоскости. Я думаю, что во время знакомства с

университетом имени Плеханова, в том числе во время посещения Ситуационного центра социального и экономического развития регионов России – это запланировано в работе семинара – как раз там и будет возможность показать еще раз потенциал университета. Ну и попытаться убедить, что не то что без вас они не смогут, а с вами будут сильнее и успешнее решать социально-экономические проблемы.

Такая возможность руководством университета будет предоставлена. Спасибо.

В соответствии с порядком ведения (у нас уже есть записавшиеся для выступления), слово предоставляется заместителю председателя правительства Камчатского края Суббота Марине Анатольевне.



М.А. СУББОТА,
заместитель Председателя
Правительства Камчатского края

Добрый день, Николай Васильевич! Добрый день, Виктор Иванович! Уважаемые коллеги! Я представляю самый восточный регион нашей страны, регион, где начинается утро России, – Камчатский край. Наверное, символично, что я сегодня выступаю первая.

Я хотела бы привести несколько тезисов о рисках применения модельного бюджета в Дальневосточном федеральном округе на примере Камчатского края. Справедливости ради надо сказать, что в Дальневосточном округе регионы очень разные – и территориально, и климатически, и в части транспортной доступности, и по населению, поэтому то, что я сейчас буду говорить по Камчатскому краю, наверное, для других регионов будет и не столь актуальным, но тем не менее.

Камчатский край за последние 5 лет увеличил доходы бюджета на 30%. При этом собственные доходы выросли на 46, а дотации – на 17. Сегодня на Камчатке действуют два новых экономических режима – это свободный порт Владивосток и территория опережающего социально-экономического развития. Надо сказать, что сегодня они развиваются достаточно быстро и перспективно. Очень много зарегистрировано резидентов с объемом инвестиций по двум режимам более 20 млрд. рублей. Это я говорю сейчас о тех, кто уже подписал соглашения и начал реализовывать свои проекты.

Именно применение льготных налоговых режимов на этих территориях позволяет нам привлечь инвесторов. Но резкого роста собственных доходов мы в ближайшее время не ожидаем. Основной рост ждем от создания новых рабочих мест, которых будет около 10 тысяч. Тем не менее, те льготы, которые сейчас получают инвесторы по налогу на имущество и по налогу на прибыль, достаточно серьезные, по нулевой ставке.

Кроме того, выполняя поручение Президента Российской Федерации, мы разработали комплексный план социально-экономического развития до 2025 года, по реализации которого мы должны достигнуть среднероссийских значений основных социально-экономических показателей.

Сегодня самыми отстающими отраслями в этом плане являются, конечно, социальные – это здравоохранение, образование, культура, физкультура и спорт. Мы защитили ряд объектов и мероприятий из этих сфер и получим средства из федерального бюджета на условиях софинансирования уже в этом году.

Как же выглядит финансирование этих отраслей в модельном бюджете? Возьмем, например, образование. При расчете модельного бюджета не учтено 44% расходов, которые есть сейчас. В сфере культуры – 42, в здравоохранении – почти 20, в социалке (это по линии министерства социального развития) – более 14. На слайде видно физкультуру и спорт, то есть это те расходы, которые ниже, и они взяты по факту.

Также вопросы местного значения, обязательства в сфере строительства. Я здесь выбрала только некоторые, которые как раз таки гораздо меньше. Но если брать в целом применение модельного бюджета, то мы должны его уменьшить на 16 миллиардов. И если брать конкретно образование, то сегодня при фактических 15,9 мы, выполняя соглашение с Минфином, должны как раз таки их уменьшить на 7 миллиардов.

Анализ модельного бюджета и его сравнение с фактическими расходами как раз показывают недостаточный учет отдельных расходных обязательств, которые объективно невозможно оптимизировать без значительного снижения объема и качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг в Камчатском крае. Так как модельный бюджет представляет собой усредненные фактические расходы по 23 укрупненным группам полномочий, то он учитывает сложившееся фактическое недофинансирование по отдельным группам полномочий относительно нормативно установленного уровня, как, например, по физической культуре и спорту. И, что самое важное, для регионов Дальнего Востока – модельный бюджет не учитывает установленных федеральным законодательством северных гарантий, районных коэффициентов и

надбавок к заработной плате, расходов на проезд к месту отпуска. Вместо этого используется показатель отношения средней номинальной заработной платы в субъекте к аналогичному показателю в среднем по Российской Федерации.

Здесь, конечно, какая-то доля районных коэффициентов и надбавок учтена, но проезда в отпуск здесь нет. В соответствии с Законом Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера» и статьей 325 Трудового кодекса, лица, работающие в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеют право на оплату один раз в 2 года за счет средств работодателя стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории Российской Федерации. Работники бюджетных учреждений имеют на это право. И я замечу, что это все-таки государственная гарантия. И вот для Камчатского края сегодня на это уходит более 1,7 млрд. рублей. Мы не можем не учитывать эти средства при расчете содержания.

Хочу остановиться на применяемом в методике коэффициенте расселения населения по субъекту. Камчатский край отличается тем, что основная часть населения (241 тысяча из 315) расположена в южной части полуострова, в так называемой Авачинской агломерации, где находятся 3 города. Вся остальная территория – это малочисленные сельские населенные пункты. Так вот, коэффициент расселения не учитывает особенности субъектов Российской Федерации, связанные с наличием этих пунктов, в которых необходима организация основных государственных и муниципальных услуг. Например, из-за низкой доли населения, проживающего в мелких населенных пунктах (это 2,76%), для Камчатского края при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017–2019 годы применен понижающий коэффициент расселения 0,95. При этом не учитывается, что указанная доля населения проживает в многочисленных мелких поселках с ограниченной транспортной доступностью, значительно удаленных друг от друга, в связи с чем в каждом населенном пункте необходимы учреждения образования, культуры, медобслуживания, ну и хотя бы минимальные условия для занятий физической культуры и спортом. Например, в Камчатском крае 122 общеобразовательных школы, 60 из них – это сельские малокомплектные школы. И сегодня реальных возможностей для сокращения этих школ нет. У нас нет железных дорог, не везде есть автомобильное сообщение, и поэтому мы не можем оставить северные поселки, где только авиасообщение, без этих услуг. Поэтому считаем, что необходимо учитывать коэффициент транспортной доступности.

Расчет модельного бюджета должен производиться более точно с раздельным учетом удорожающих факторов в отношении каждого

населенного пункта и численности граждан, проживающих в них. Так как модельный бюджет рассчитывается путем усреднения расходов с применением к ним различных коэффициентов, он не может давать точной оценки достаточного объема ресурсов, необходимого для полного исполнения полномочий, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Применение фактических объемов исполненных расходов для определения модельного бюджета не учитывает расходные обязательства, не предусмотренные в бюджетах, из-за отсутствия источников их финансирования. Существующий подход к расчету модельных бюджетов не учитывает необходимости реализации мероприятий, направленных на достижение показателей социально-экономического развития регионов Дальнего Востока, уровень которых должен быть выше средних значений в Российской Федерации, ну и, конечно, как я уже говорила, северные льготы и гарантии.

Сегодня, когда мы получим деньги в этом году, а там у нас объекты – как раз это краевая больница, спортивные сооружения и сами мы строим детские сады – вот на содержание таких школ и детских садов, медицинских учреждений средства достаточно серьезно надо будет искать. Тем более что мы участвуем даже в строительстве инфраструктуры для территорий опережающего развития с софинансированием 50 на 50.

Поэтому в целях учета особенностей регионов Дальнего Востока при расчете модельных бюджетов мы хотели бы, чтобы учли наше мнение (может быть, в рекомендациях и дальше). Предусмотреть повышающий коэффициент по всем отраслям социальной сферы, применить коэффициент дифференциации зарплаты к расходам на оплату труда, коэффициент транспортной доступности и обязательно рассчитывать расходы на транспортное обслуживание с учетом разделения на виды транспорта. Потому что, действительно, авиационный транспорт на большей части территории таких регионов, как Камчатка, это очень затратное дело.

Тарифное регулирование в сфере коммунального хозяйства. Сегодня не секрет, что на Камчатке самые высокие тарифы, и они экономически обоснованы. Поэтому здесь тоже необходим особый учет.

Вывести расходы на малокомплектные школы в отдельный вид расходов и учитывать их по расходам конкретного региона, ну и обязательно учитывать дополнительные расходы на компенсацию стоимости проезда в отпуск. Сегодня эти льготы действуют, там большая работа ведется с бизнесом, потому что сегодня бизнес обязан учитывать эти расходы. Но в бюджетной сфере они есть, и, наверное, они зависят от тарифов «Аэрофлота», который к нам летает (другие

сегодня мало летают), и «Авроры». Поэтому затраты достаточно серьезные, и одни без учета мы их не потянем.

Вот некоторые самые важные риски, которые мы сегодня видим. И хотели бы, чтобы и северные льготы обязательно попали в рекомендации, потому что это особенности дальневосточных регионов. Спасибо за внимание.

Н.В. ФЕДОРОВ

Спасибо большое, Марина Анатольевна. Мы для этого и собрались. И я уверен, что эту информацию, такие конкретные предложения нужно учитывать в рекомендациях. Они должны послужить для нас, Совета Федерации, палаты регионов, аргументом, который позволит убеждать, переубеждать, прежде всего, Министерство финансов в том, что Россия не просто разная. Ваш пример, всё то, что Вы сейчас показали, демонстрирует, что субъекты Российской Федерации – это не просто разные территории, в некотором смысле это разные планеты – Москва, Камчатка, Чукотка, Кабардино-Балкария, Мордовия. Но мои коллеги и министры, с кем мне приходилось работать и с кем я сотрудничаю, не всегда это осознают. Может быть, от того, что не так много ездят по стране. В том числе и по этой причине немало здесь у нас не то что кабинетных чиновников, не самих министров, а тех, кто готовит им материалы. Таких людей тоже тысячи, которые готовят материалы и которые, может быть, вообще не выезжают из Москвы.

Как я уже сказал в своем вступительном слове, конечно, одноходовой комбинацией мы не сможем добиться результатов, дифференциация регионов слишком большая, она ненормально высокая, скажем, по ВРП на душу населения. Это сказывается на возможностях решения проблем в каждом регионе. Я как-то приводил цифры, когда по заданию Президента России готовили проблематику региональной политики. По оценкам общепризнанных специалистов, ВРП на душу населения в нашей стране по субъектам Федерации отличается до 45 раз. В Соединенных Штатах – в 5 раз (Аляска и Сан-Франциско, допустим). В Китае – в 4,7 раза, в Германии (я беру большие страны, многосубъектные) – в 2,3 раза. У нас – в 45 раз! Понятно, что при такой дифференциации формулировать подходы модельные надо совсем по-другому, а не так, как в свое время мы провели реформу местных органов самоуправления по европейской модели. И знаем, что это такое и что такое Россия.

В общем, есть над чем работать. Спасибо Вам еще раз за то, что Вы изложили. Постараемся дальше нести эту конкретику для корректировки федеральной политики.

Дальше у нас Татьяна Павловна Логвиненко, заместитель губернатора Ненецкого автономного округа – руководитель Департамента финансов и экономики.



Т.П. ЛОГВИНЕНКО,
заместитель губернатора
Ненецкого автономного округа –
руководитель Департамента
финансов и экономики Ненецкого
автономного округа

Уважаемые коллеги, добрый день! Благодарю вас за приглашение выступить на семинаре-совещании. Кратко представлю наш регион. Ненецкий автономный округ прошу не путать с Ямало-Ненецким автономным округом. Мы находимся на Крайнем Севере, за полярным кругом. Бóльшая часть нашей территории – это тундра. До нас 2,5 часа полета от Москвы, но пока в Москве распускается зелень, у нас проходят лыжные гонки «Северное сияние». Но это лирика.

Факты таковы: отсутствие круглогодичного транспортного сообщения, высокая степень стоимости энергоресурсов, длительный зимний сезон и монопрофильный характер экономики Ненецкого автономного округа. У нас основная отрасль – это нефтедобыча.

Наш регион очень малочисленный (44 тысячи жителей), но при этом до 2015 года в округе, к примеру, на небольшое количество учебных заведений приходилось 3 управленческие структуры – районная, городская и окружная, которые фактически выполняли одну и ту же работу.

Благодаря проведенной административной реформе и принятому закону Ненецкого автономного округа от 19 сентября 2014 года № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа» округ взял на себя часть полномочий, которые исполняли муниципальные власти. Они отражены на слайде. В том числе, отмечу отдельно, полномочия в сферах коммунального хозяйства, образования и культуры. Это позволяют законы 184-ФЗ и 131-ФЗ.

Передача полномочий рассчитана на несколько лет, окончательное завершение состоится к 2020 году. В процессе работы, конечно, выявляются какие-то нюансы при работе с муниципальными властями, тем не менее, с 2015 года расходы на содержание органов власти не растут, а сокращаются – с 2,1 млрд. до 1,7 млрд. рублей в 2017 году, или 22% – снижение расходов на органы власти. Более того, была сокращена численность на 16% или более чем на 180 человек.

Положительный эффект от перераспределения полномочий, помимо экономии на содержание, выражается в сокращении времени на согласование документации и в более квалифицированной работе профильных специалистов на региональном уровне.

Таким образом, в связи с тем, что в Ненецком автономном округе принят закон о перераспределении полномочий, возникают определенные особенности при расчете модельного бюджета.

Вашему вниманию представлен слайд, где приведено отношение фактических расходов бюджета к нормированным. Также для сравнения приведено среднее отношение по Российской Федерации – 78,1%. Расходы модельного бюджета региона сгруппированы по полномочиям. Красным выделены недофинансированные расходы (по образованию, прежде всего), зеленым – в пределах нормированных, и синим – расходы, которые существенно выше нормированных.

Поэтому сложилась картина большей частью по превышению фактических расходов над нормированными или их соответствию, а в реестре расходных обязательств субъекта по определенным группам отражены некоторые муниципальные полномочия, но исполняемые на уровне субъекта Федерации. В этом случае действующая методика не учитывает данный блок расходов ни в первоочередных, ни в дополнительных расходах.

Для примера, на слайде представлены блоки расходов по образованию, коммунальному хозяйству и культуре, полномочия по которым, как я упоминала ранее, переданы с муниципального уровня на региональный. По образованию не учтено 3 217 млн. рублей (или 81%), по коммунальному хозяйству – 930 млн. рублей (или 88%), по культуре – 166 млн. рублей (или 42% наших расходов).

В целом общая сумма неучтенных расходов составила более 4 364 млн. рублей, и включение данных расходных обязательств, исполняемых субъектом Федерации в соответствии с законом № 184-ФЗ, предлагаем учесть в первоочередных расходных обязательствах.

Хочу отметить, что принципы расчета модельного бюджета являются достаточно универсальными для всех регионов, но не в полной мере учитывают особенности и специфику северных регионов. Это огромный разброс по климатическим условиям и длительности отопительного сезона, плотности населения, инфраструктурной обеспеченности. Я соглашусь с коллегой, которая выступала передо мной, что неоднократно мы отмечаем такой показатель, как система расселения, от которой могут зависеть расходы на малокомплектные школы. Об этом говорят и другие регионы.

Для примера приведу всего одну цифру по расходам. Обратите внимание, общие нормированные расходы при расчете модельного бюджета Ненецкого автономного округа составляют всего 5,7 млрд. рублей, а фактические расходы составили 13,4 миллиарда. Разница –

более чем в два раза. Если включить еще неучтенные расходы, то разница составит три раза.

При этом хочу подчеркнуть, что Ненецкий автономный округ не является получателем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, но мы поддерживаем северные регионы по ряду позиций в части расчета нормированных расходов. Мы согласны с Мурманской областью о включении коэффициента отопительного сезона при расчете и инвентаризации расходных полномочий для модельного бюджета.

У нас состоялась дискуссия в марте и часть предложений, озвученных моими коллегами – главами региональных минфинов, поддержали и регионы Северо-Западного федерального округа, которые тоже не получают дотаций, такие как Санкт-Петербург и Ленинградская область. Мы согласны с мнением регионального Минфина Республики Карелия по применению других корректирующих коэффициентов по стоимости жилищно-коммунальных услуг, и вместо тарифа для населения будет учитываться тариф для организаций, что для нас тоже актуально, учитывая большую долю бюджетных учреждений на Крайнем Севере. Такой расчет будет объективнее.

Важно дополнить районными и северными надбавками к заработной плате перечень корректирующих коэффициентов стоимости расходов по группам: образование, культура, здравоохранение, физкультура и спорт, социальная поддержка граждан. Мы также принимаем мнение Новгородской области в части единообразного подхода к заполнению реестра расходных обязательств, так как регионами аналогичные расходы могут быть отнесены к разным расходным обязательствам и, соответственно, к разным группам полномочий в справочной таблице, как и произошло в нашем случае. Следовательно, средний объем расходов, который берется для расчета, уже некорректно искажает среднероссийские показатели по отраслям.

Необходимо учитывать расходы на доведение минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума, а также обеспечение районных коэффициентов и надбавок при определении МРОТ в соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Завершая свой доклад, подытожу – модельный бюджет и методика распределения межбюджетных трансфертов для регионов Крайнего Севера создают заведомо неравные условия. Просим учесть наши предложения по совершенствованию системы межбюджетных отношений и уточнению расчетов нормативных затрат по расходным полномочиям субъектов Российской Федерации. Спасибо.

Н.В. ФЕДОРОВ

Спасибо, Татьяна Павловна.

Коллеги, мы послушали представителей двух регионов важных и нужных для нашей страны, очень разных.

И сейчас будет, наверное, логично и интересно послушать представителей Минфина, заместителя директора Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов России Дарью Сергеевну Хворостухину.

Пожалуйста.



Д.С. ХВОРОСТУХИНА,
заместитель директора
Департамента межбюджетных
отношений Министерства финансов
Российской Федерации

Добрый день, уважаемые участники нашего семинара-совещания! Спасибо за возможность выступить.

Вопросы модельного бюджета, формирования методик и места, роли межбюджетных отношений в региональной политике являются достаточно актуальными и широко обсуждающимися в последнее время. Вообще Министерство финансов занимается этой проблематикой уже третий год. И подходы к применению расчетных расходов при выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов уже частично применялись при распределении дотаций на выравнивание на 2017 год. Сейчас применялись при распределении дотаций на 2018 год. Сейчас также широко обсуждаются вопросы того, каким образом учитывать расчетные расходы при выравнивании уже на 2019–2021 годы. То есть у нас сейчас на повестке дня формирование подходов уже к новому бюджету, новой трехлетке и, соответственно, к распределению дотаций на выравнивание.

Мы послушали представителей регионов о направлениях возможного совершенствования расчетов модельного бюджета. Но мне хотелось бы вернуться немного назад и сказать несколько слов о месте модельных бюджетов в системе межбюджетных отношений и об общих подходах для того, чтобы мы одинаково понимали те вещи, которые мы обсуждаем.

Что касается именно модельного бюджета, то главная и основная его цель сейчас в действующей системе межбюджетных отношений – это расчет уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации при распределении дотаций на выравнивание. То есть это элемент

методики распределения дотаций на выравнивание и расчета уровня бюджетной обеспеченности. Уровень бюджетной обеспеченности, конечно, применяется в дальнейшем при распределении и предоставлении других межбюджетных трансфертов, особенно при определении предельного уровня софинансирования расходных обязательств и предоставления субсидий, целевых трансфертов из федерального бюджета. То есть это очень важная тема для обсуждения.

Второй момент. Мы не должны все-таки воспринимать модельный бюджет как некие контрольные цифры или смету для субъекта, то есть это не какие-то цифры бюджета, которых субъект должен достичь. Сейчас в действующей системе законодательства расчетные расходы – это не элемент сметы при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации, это элемент модели для расчета дотаций на выравнивание. Но это не значит, что субъект Федерации должен принять бюджет именно таким образом или на уровне тех расчетных расходов, которые содержатся в модели.

Здесь Татьяной Павловной было сказано, например, о том, что Ненецкий автономный округ не является получателем дотаций на выравнивание, то есть у него вообще нигде не содержится никаких требований о том, что необходимо довести уровень расходов до этого среднего значения. Мы прекрасно понимаем, что среднее значение расходов – это не как бы некое мерило достаточности средств для реализации полномочий, это средний уровень расходов.

Вопрос достаточности полномочий и серьезный, и дискуссионный, поскольку не существует сейчас на федеральном уровне нормативов или стандартов финансирования расходов по тем или иным полномочиям. То есть там, где эти стандарты существуют, например, в здравоохранении, в формировании территориальной программы здравоохранения, эти стандарты были применены в модели. Но в основном в отраслях таких стандартов, именно расходов субъектов, нет. Собственно, мы являемся федеративным государством, и такие стандарты не установлены.

Ну и существуют, конечно, требования и стандарты на уровне как бы не финансовых расходов, а на уровне материально-технических стандартов. Особенно их много в отраслях социальной сферы. То есть это требования к зданиям, сооружениям, к тому, какие должны быть учреждения и как должны быть там сформированы определенные технические характеристики и так далее. И в этом направлении, в том, чтобы оптимизировать эти технические стандарты, требования с возможной их отменой или приведением их к не обязательному, а рекомендуемому значению, – это большая работа, которой занимаются (занималось с 2017 года, сейчас – 2018 год) по плану, который установило Правительство, Минэкономразвития совместно с Минфином, Минюстом, отраслевыми федеральными органами и субъектами. Это

большая работа, возможно, о которой представитель Минэкономразвития тоже скажет отдельно, результатом которой должно стать действительно некое снижение требований, снижение ограничений, которые установлены.

Ну и, конечно, то, что модельный бюджет формируется в таких условиях, когда отсутствуют стандарты расходов, понимание или нормативы расходов отраслевые, определяет, что и формирование его основывается на средних фактических расходах по бюджетам субъектов. Но для того, чтобы привести эту модель к значениям региональным и учесть дифференциацию, о которой Вы тоже очень правильно говорили, Николай Васильевич, потому что, конечно, регионы очень разные, и существует большое количество особенностей, которые влияют именно на фактические расходы в тех или иных отраслях экономики субъектов. И для того, чтобы учесть эту дифференциацию, соответственно, средний фактический уровень расходов приводится к повышающему или понижающему коэффициенту нами к региональному значению.

Если мы будем говорить о том, таким образом определяется некий расчетный объем расходов, то да, он является и возможностью для субъекта Федерации сравнить свои фактические расходы со средним уровнем расходов. А значит, поскольку при расчете применяются все-таки не просто средние значения, а средние значения на потребителя услуги или на численность населения, то он может видеть нагрузку в отрасли в сравнении со средней нагрузкой. То есть, если мы говорим об образовании, то это стоимость, допустим, образования на одного ребенка. Если мы говорим о здравоохранении, то это на одного жителя. То есть это потребители услуг. Регион может сравнить, насколько эффективна его нагрузка, если говорить о сети бюджетных учреждений, по сравнению со средним значением по Российской Федерации.

В отдельных группах полномочий применяется федеральный округ в сравнении, а не Российская Федерация, поскольку действительно округа имеют определенные особенности, которые характерны именно для тех субъектов Федерации, которые входят в его состав.

Но и поэтому еще одна роль модельного бюджета – это элемент сравнения. То есть это возможность посмотреть, в каких группах расходов есть направления, возможные для оптимизации или повышения эффективности расходов. Но еще раз подчеркну, что это не элемент сметы или каких-то контрольных цифр для субъекта. И, конечно, для субъектов Федерации, не получающих дотации, которые не заключают с Российской Федерации соглашения, которое содержит элементы, направленные на стимулирование повышения эффективности расходов, рост доходов, вообще таких требований нет.

Ну и тоже основной момент модельного бюджета – то, что эта модель может использоваться также и на уровне регионов в отношениях

с муниципальными образованиями, поскольку это модель консолидированного бюджета. Она включает в себя не только полномочия субъектов, но и вопросы местного значения. Поэтому это некий совокупный субъект вместе с муниципальными образованиями. И, конечно, такие подходы, наверное, могут использоваться и могут быть рекомендованы уже и в отношениях между субъектом Федерации и муниципальными образованиями. Мы сейчас как раз планируем с регионами, у нас есть пилотный проект по модельному бюджету на формирование также отношений на региональном и муниципальном уровне с использованием элементов модели.

И третий тоже большой блок – это использование расчетных расходов или так называемого модельного бюджета и распределение дотаций на сбалансированность субъектов Федерации. Эта модель применялась при распределении дотаций на 2017 год. Сопоставлялись доходы как налоговый потенциал с расходами модельного бюджета, который был скорректирован на прогноз 2018 года. То есть были досчитаны расходы субъектов, необходимые на реализацию указов Президента отдельно. И в сопоставлении доходных источников по прогнозу и прогнозных расходов было сделано распределение дотаций на сбалансированность.

Ну и скажу также несколько слов об основных подходах, и как нам сейчас видится работа по дальнейшему совершенствованию этой модели. Сейчас основой являются фактические расходы, реестр расходных обязательств субъектов Федерации и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, которые представляются в Министерство финансов. При формировании этого реестра была проделана большая работа по инвентаризации полномочий, установленных федеральным законодательством, которые определяют расходы субъектов Федерации. Совместно с Минюстом федеральными органами были определены не только 184-й и 131-й законы, которые определяют полномочия, но были выявлены и другие законы, которые устанавливают полномочия субъектов Федерации помимо базовых двух законов.

Отдельно оцениваются законы, которые делегируют полномочия, и отдельно формируется группа дополнительных полномочий. То есть это полномочия субъектов Федерации, которые устанавливаются самими регионами. Это полномочия не совместного введения с Российской Федерации, а ведения субъектов Российской Федерации. И таким образом происходит полный охват всех полномочий, без исключения, всей нормативной базы. И, конечно, затем уже сопоставляются фактические расходы.

Мы тоже понимаем, что велика здесь вероятность того, что полномочия, реестр расходных полномочий и расходы, которые к ним привязаны, это все-таки не годовые отчеты, это не такая бухгалтерская

отчетность по бюджету, это все-таки система аналитическая. И для того, чтобы обеспечить сопоставимость заполнения реестров по всем субъектам Федерации, то есть единообразие отражения в одних и тех же группах полномочий, в одних и тех же расходных обязательствах тех или иных расходов, сейчас Министерство финансов осуществляет разработку такой модели, чтобы определить, каким образом какие расходы должны быть погружены в какие полномочия. Очень большая работа, тоже мы совместно ее с регионами сейчас осуществляем.

Таким образом, мы предполагаем повысить объективность расчетов, которые сейчас мы тоже обсуждаем. Есть вопросы, потому что одни регионы отражают эти расходы в одних группах, другие – в других, и затем просто очень сложно сопоставить эти средние значения. У нас 1 июня – это срок сдачи реестров расходных обязательств в Министерство финансов. Мы планируем как раз к этому моменту заранее сделать все эти сопоставления и отдельные методические рекомендации по этому поводу.

Что касается самих подходов, то мы уже говорили здесь о том, что это 23 группы полномочий. Конечно, полномочий гораздо больше – это больше 200 полномочий и вопросов местного значения. Они сгруппированы в 23 отраслевых группы, максимально увязаны в принципе с отчетностью, с отраслевыми группами полномочий.

Но я здесь тоже хочу отметить, что при формировании в этих 23 группах полномочий, конечно, нашли отражение полномочия и группы, которые связаны с экономическим развитием. Это, конечно, отдельные группы, связанные с поддержкой сельского хозяйства как отрасли экономики, это поддержка малого и среднего предпринимательства, это отдельные полномочия субъектов Федерации.

Кроме того, с учетом предложений, которые были сделаны Советом Федерации, в прошлом году при расчете модельного бюджета отдельно были посчитаны полномочия по инвестиционным расходам. Мы в 2017 году их не считали, понимая, что это первый этап и это только текущие расходы. В 2018 году уже учитываются отдельно расходы на развитие.

В рамках поручений Президента, которые сейчас были по Государственному совету по развитию промышленности, также будем прорабатывать вопрос учета фондов развития промышленности в модельных бюджетах отдельно. Поскольку расходы учитываются в полном объеме, то расходы на экономическое развитие также учитываются в модельном бюджете. Говорить о том, что их там нет, – это не совсем так, все-таки для 2018 года это отдельно учитывается. Другое дело, что направлений экономического развития может быть гораздо больше. Но мы здесь как раз занимаемся тем, чтобы выделить, возможно, отдельные направления, которые были признаны

приоритетными, для того, чтобы их отдельно каким-то образом отнормировать в группы. Например, поддержка промышленности.

Что касается основных тем, которые сейчас мы с регионами отработываем по усовершенствованию модели, это, конечно, особенности отдельных расходных обязательств. Это учет тех коэффициентов и удорожающих факторов, которые, например, могут быть учтены для регионов Дальнего Востока, северных регионов, все, что с этим связано. Сейчас уже в модели это частично учитывается. Это коэффициенты транспортной доступности, коэффициенты расселения, это размеры заработной платы по экономике, которые являются ключевыми показателями при формировании расходов на оплату труда в отраслях, затронутых майскими указами Президента, поскольку мы при расчете модели считаем, конечно, именно эту задачу по доведению до определенных уровней заработной платы по отраслям экономики. И также используются коэффициенты стоимостные, такие как коэффициент стоимости фиксированного набора товаров и услуг, который отражает дифференциацию в цене услуги, или, например, коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг, который, например, также отражает стоимость услуг ЖКУ. Или это мы говорим, допустим, о субсидиях, которые связаны с компенсацией, допустим, пониженных тарифов по сравнению с экономически обоснованными. Это особенно актуально для регионов Севера и Дальнего Востока, где, соответственно, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство выше, чем в среднем по Российской Федерации. То есть эти коэффициенты есть.

Конечно, мы планируем и дальше прорабатывать возможный учет этих коэффициентов. Сейчас у нас в плане деятельности рабочей группы Минфина России по совершенствованию межбюджетных отношений, у которой есть подгруппа по модельному бюджету, выработан ряд предложений, которые мы планируем обсудить с регионами на Правительственной комиссии по региональному развитию, которую планируется в конце апреля провести на уровне Правительства, председателем которой является Дмитрий Николаевич Козак.

И дальше мы планируем обсуждать это отдельно с регионами, с финансовыми органами, как мы всегда это делаем на рабочих группах и семинарах Минфина, для того, чтобы все регионы понимали, какие коэффициенты используются, для того чтобы обеспечить прозрачность, понятность этой методики.

Я скажу просто о том, что мы действительно слышим проблемы регионов, которые здесь, в том числе, обозначались. Это, конечно, вопросы северных гарантий, которые установлены. Мы сейчас планируем проработать вопрос выделения их в отдельную группу, - это закон о государственных гарантиях и компенсациях лицам,

проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним. Это выделение отдельно групп полномочий, о чем здесь говорилось, это расходы по обеспечению транспортного обслуживания населения разными видами транспорта, поскольку сейчас это одна группа полномочий. Мы планировали их нормировать отдельно. Это как раз учет особенности регионов с низкой транспортной доступностью, где обеспечиваются авиационный транспорт, а не автомобильный. Этот момент тоже важный.

Это, безусловно, совершенствование и формирование расходов в области здравоохранения с учетом отдельных расходов, например, связанных с лекарственным обеспечением по орфанным заболеваниям. Здесь об этом не говорилось, но это тоже для отдельных субъектов очень важная тема и очень важные расходы.

И, конечно, это социальное обслуживание населения. Сейчас при расчете модели учитываются как полномочия субъекта Федерации в части поддержки малообеспеченных слоев населения. Но есть и отдельные меры социальной поддержки категорийные, которые установлены федеральными законами. Мы также планировали их отдельно нормировать с точки зрения количества именно получателей этого вида социальной помощи.

Ну и, конечно, также вопрос у нас в сфере особого внимания – это вопрос коэффициентов расселения и коэффициентов транспортной доступности. Эти коэффициенты сейчас применяются. Стоит вопрос только в том, что необходимо совершенствовать сами статистические показатели. То есть коэффициент транспортной доступности: что учитывать, какие населенные пункты, как учитывать протяженность существующих транспортных путей при расчете этого коэффициента. И коэффициенты, конечно, стоимостные тоже.

И мы планировали, сейчас первый этап уже завершен, выделение в образовании при нормировании отдельно сельских школ, отдельно городских школ, то есть нормирование происходит отдельно, для того чтобы понять, что стоимость обучения одного ребенка в сельской школе и в городской школе – здесь очень большая дифференциация существует. Ну и сейчас прорабатывается возможность учета не только сельских школ, но и малокомплектных школ вообще, которые в принципе есть в регионах.

Таким образом, мы предполагаем, что расчет модельного бюджета на 2019–2021 годы будет более точный в части расчета расходов. И применение его, может быть, будет более объективно для расчета дотаций на выравнивание, для расчета дотаций на сбалансированность и в дальнейшем в принципе для расчета уровня бюджетной обеспеченности. Спасибо.

Н.В. ФЕДОРОВ

Спасибо, Дарья Сергеевна. Я не стал Вас прерывать, Вы перебрали регламент достаточно сильно. Я бы просил обратить внимание на объявленный регламент, но не стал прерывать, потому что Вы представитель Минфина, из уважения к Минфину, и отвечали отчасти на уже состоявшиеся выступления.

Вы совсем молодая девушка. Просто глядя на Вас, я вспомнил, что познакомился и с Голиковой, и с Силуановым, когда они работали в бюджетном департаменте, а потом стали министрами. Когда работали и отвечали за межбюджетные отношения, они казались мне (я тогда работал уже президентом Чувашии) очень прогрессивными людьми, все понимали, а когда стали министрами, очень сильно изменились.

Совсем, мне кажется, другую политику проводят и другое понимают. Я надеюсь, с Вами не случится такой метаморфозы. Желаю Вам успехов и понимания того, о чем говорят представители регионов.

Мы тут не затрагиваем темы, я по своему опыту знаю, болезненные. Так, мы прорабатываем вопросы с Минобрнауки или с Минтрансом коэффициенты по протяженности дорог, или по малокомплектным сельским школам. Эти темы известны десятилетиями как острейшие проблемы страны, так ведь, да? Еще с советских времен известны.

И мне кажется, как бывшему министру и губернатору, чего там прорабатывать? Надо собрать всех и вся, день поработать, к утру выдать результат. Мы так и работали, кстати, когда я с 1990 года по 1993 год был Министром юстиции РСФСР. Было 4 правительства за 3 года работы. Мы в 11 часов вечера, в 12 часов вечера собирались в Доме Правительства, кого касалась эта тема. Понимаете, да? В стране ничего нет, магазины пустые, валютный резерв – ноль, там одни долги. Садись в 11 часов вечера и в 4–5 часов утра мы выходили уже с согласованным решением или с проектом закона, или постановления, и решали, и на самом деле решали. Кто-то помнит те времена, другого режима работы не было. А сейчас месяцами, годами министерства и ведомства, вы знаете, согласовывают какой-то проект постановления или какого-то там приказа, имеющего значение для многих министерств и ведомств, и требуют согласования и регистрации в Минюсте.

Я вынужден это вспоминать, потому что вопросы прорабатываются годами, а темы известные, очевидные. Это не Вам упрек, а констатация реальности, с которой нам нужно как-то разбираться и в Совете Федерации, и в Государственной Думе, в отношениях с Правительством и так далее. Невозможно! Нельзя так работать с такой скоростью, как мы согласовываем документ или какие-то законы.

Я уж не стал говорить о другой своей боли, тоже не имеющей, может быть, к обсуждаемой теме – к модельному бюджету, прямого отношения. Но, скажем, у нас регионы очень разные не только по объективным причинам, там, климатическим, транспортным и так далее.

У нас регионы очень разные не только по ментальности, исторически понятной. У нас регионы очень разные.

Я вспоминаю, когда Набиуллина Эльвира Сахипзадовна на президиуме Госсовета в 2008 году или в 2009 году докладывает, что в стране построено где-то 600 с лишним километров сельских дорог. Отчитывается перед Президентом, есть стенограмма. И все это хорошо, вот так 600 километров сельских дорог построено в сельской местности. Мне премьер-министр Гапликов Сергей Анатольевич тогда, сейчас он глава Коми, приносит эти цифры. Говорит: вот, из 600 километров 280 километров построено в Чувашии, но об этом не говорит федеральный министр. Вот это тоже дифференциация, да? Это у кого какие приоритеты, кто чем занимается. Что, только в Чувашии были возможности построить 280 километров в год? Я думаю, что в половине субъектов была такая возможность. И тогда цифры были бы другими.

Может быть, это связано с тем, что у нас километр дороги по нормальным проектно-сметным документам 10 млн. рублей. Я помню, хотя у нас овражная территория, такая разбитая и мостов надо много. Примерно 10 млн. рублей нам обходился 1 километр дороги. А в сопоставимых вполне регионах это обходилось в 50 млн. рублей или 100 млн. рублей. Это тоже расходы. Насколько они нормативно убедительные?

Или, я помню, возмущался... Ну, не то, чтобы возмущался, у нас в Совете Федерации есть такие цифры, мы же собираем тоже, запрашиваем регионы, и у нас анализируем. В одном регионе стоимость ученического места в сдаваемых школах – 700 тыс. рублей, под 1 млн. рублей стоимость одного ученического места, а в другом регионе в соседнем – 7 млн. рублей одно ученическое место обходится. Это все проходит ваши бюджеты, то есть это республиканский или областной бюджет выделяет 7 млн. рублей на одно ученическое место. А в другом субъекте – 700 тыс. рублей выделяет. И все нормально, современные школы, соответствующие современным стандартам проекты. Такое же тоже у нас по стране-то есть, так ведь, да? Это не разногласия, я не буду говорить о злоупотреблениях или о коррупции. Вы сами догадывайтесь, о чем речь идет. Так что если перестать воровать, я думаю, что 1 трлн. рублей можно сэкономить для развития. Извините.

Как раз слово можно предоставить директору Департамента регионального развития Министерства экономического развития России Егорову Игорю Викторовичу.



И.В. ЕГОРОВ,
директор Департамента
регионального развития
Министерства экономического
развития Российской Федерации

Коллеги, добрый день! Я, наверное, буду краток по теме нашего сегодняшнего совещания, потому что основную информацию Дарья Сергеевна уже рассказала.

С точки зрения Министерства экономического развития переход на распределение государственной поддержки по модельным бюджетам является, с нашей точки зрения, более правильным. Потому что эта система, она более прозрачная и понятная, в том числе, как для государства, так и для субъектов Федерации, чем та, которая действовала до 2017 года, когда мы распределяли дотации с учетом достижения определенных значений по уровню расчетно-бюджетной обеспеченности.

Но при этом, конечно же, надо отметить, что модельный бюджет – это новая методика, и как любая новая методика она должна совершенствоваться, и совершенствоваться, в том числе, как с точки зрения того, какие повышающие коэффициенты для регионов включать. Потому что мы прекрасно понимаем, что для Камчатского края любой объект капитального строительства с учетом сейсмики и других природно-климатических условий будет минимум на 30% дороже, чем для других субъектов Российской Федерации. Но при этом надо понимать, что не все повышающие коэффициенты надо включать.

Потому что для меня было немножко странно слышать предложение Татьяны Павловны, представителя Ненецкого автономного округа, о том, что они поддерживают предложение Карелии по включению в модельный бюджет тарифов для организаций. Я понимаю, что для Республики Карелия до недавнего времени это была крайне острая насущная проблема. Но, с нашей точки зрения, включать в систему квазисубсидирования тарифов для юрлиц в модельный бюджет, это очень странная система. Эту проблему надо решать. И для Дальнего Востока, и для Республики Карелия она сейчас решена. Для других субъектов она также должна решаться, но по другим механизмам и явно не через это. Модельный бюджет – это больше социальные

расходы, потому что они сейчас – основная нагрузка всех региональных бюджетов.

Второе направление совершенствования этой методики, конечно, должно быть и со стороны субъектов Федерации – это повышение культуры той информации, которая предоставляется в реестрах расходных полномочий. Мы сейчас их тоже смотрим по нашей другой линии работы, это по линии как раз регулирования полномочий.

Мы понимаем, что не все субъекты Федерации качественно подходят к тому, сколько они тратят на полномочия. По ряду субъектов мы эту работу сейчас проводим – пока только на 12 «пилотах», в некоторых полномочиях мы в принципе не можем увидеть расходы, потому что они идут по другим статьям, заложены по другим направлениям. И исходя из этого, конечно же, есть и какие-то недостатки, так как модельный бюджет, в том числе, и на этом строится. Есть недостатки и в итоговых значениях модельного бюджета, но то, что нужно просто стремиться исправить и стремиться улучшить, не более. Но сама идеология по переходу к модельному бюджету, она, конечно, представляется нам ясной, очевидной и необходимой. Спасибо.

Н.В. ФЕДОРОВ

Игорь Викторович, большое Вам спасибо.

Дальше у нас выступление. Сергей Дмитриевич Валентей, научный руководитель Российского экономического университета.

Но я должен извиниться, у меня другие мероприятия.

У нас Перминова Елена Алексеевна, сенатор и коллега, заместитель председателя Комитета по бюджету и финансовым рынкам, и Виктор Дмитриевич, я думаю, справятся. Извините, я пойду дальше работать, защищать интересы субъектов Федерации на других участках. Спасибо.



С.Д. ВАЛЕНТЕЙ,
научный руководитель Российского
экономического университета
имени Г.В. Плеханова

Уважаемые коллеги, в выступлении представителя Минфина было сказано, что методика еще требует апробации. Должен сказать, что над

этой темой, когда я готовил выступление, было достаточно сложно работать, и за основу я взял тот материал, который Минфин прислал в Совет Федерации.

Должен сказать, что уже 25 лет специалисты в области межбюджетных отношений дискутируют по трем вопросам: какой уровень расходов консолидированных бюджетов должен считаться нормальным?

Второй вопрос: как уровень можно оценивать? И как этот уровень должен учитываться при определении дотаций на выравнивание?

Дискуссия длится 25 лет, поэтому уже журналы перестали принимать статьи по этой тематике, потому что все надоело, ничего нового сказать просто нельзя. И вот сегодня я оказываюсь как главный редактор журнала в довольно сложной ситуации, обсуждать тот вопрос, по которому сказать уже больше ничего нельзя. Поэтому в этой связи, если позволите, я обозначу 4 вопроса, которые у меня возникли к разработчикам методики, как я ее понял, еще раз говорю, как я ее понял, потому что материалы поступили три недели назад.

Первый вопрос: нужно ли вообще продолжать политику горизонтального перераспределения между регионами доходов бюджетов?

Второй вопрос: что делать с регионами, существенно отстающими от тех позиций, которые зафиксированы Минфином?

Следующий вопрос: за счет каких источников жить регионам, у которых денег не хватает?

Четвертый вопрос: насколько реалистична предлагаемая модель?

Для того чтобы показать, насколько она реалистична в том виде, в котором ее сегодня предлагается реализовать, и опять-таки как я ее понял, я обращусь к тем проблемам, на которые обращался уважаемый господин Федоров, проблемы здравоохранения, которые больше всех нас волнуют. И в этой связи мы осуществили группировку субъектов Федерации, группировок может быть сколько угодно. За базу мы взяли 3 пункта, это 3 пункта о возможности погрешности оценок. В результате у нас возникло 4 группы субъектов Российской Федерации.

Первая группа – 13 субъектов – это субъекты, которые в состоянии прожить за свой счет.

38 – это у которых модельные бюджеты существенно выше.

19 – это группа с незначительными отклонениями фактических показателей от модельных, это та, которую мы должны принять за базовую.

И четвертая группа – это та, которая отстала навсегда.

На карте это выглядит следующим образом. Далее я привожу вам таблицу, касающуюся расходов в области медицины, и что показывает эта таблица. Самое интересное в ней – различия, которые демонстрируют все субъекты Российской Федерации, даже входящие в

одну группу, кроме последней группы. Это не может не настораживать, потому что методика, предлагаемая нам, по сути дела, ориентирует нас на использование равных показателей, одинаковых подходов для каждой из групп регионов. Более интересные данные демонстрируют нам расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения. Мы видим не только различия между 4-мя группами субъектов Российской Федерации, но и существенные различия внутри этих групп. Как вы видите, здесь имеются даже регионы с пиками.

Следующий – это расчет на душу населения в области здравоохранения демонстрирует нам ту же самую ситуацию, но с еще большим разрывом между субъектами Российской Федерации, о чем говорили сегодня представители субъектов Российской Федерации.

Далее. Обратимся к 3-й группе регионов, которая является базовой. Эту группу характеризует следующее: минимум дотаций на выравнивание из 3-х групп регионов, которые получают дотации, это со 2-й по 4-ю группы. Минимальное значение в размерах дотаций на выравнивание в расчете на душу населения и общая сумма расходов консолидированных бюджетов в расчете на душу населения в среднем по России составляет 70%.

Но самое интересное мы видим здесь. Зеленым выделены субъекты Российской Федерации, которые имеют 100-процентный показатель, то есть это те субъекты Российской Федерации, на которые нам предлагает ориентироваться Министерство финансов – это Ульяновская область, Вологодская область и Курганская область. По сути дела, нам предлагают (по Вологодской области можно еще поспорить) ориентироваться на бедных. То есть известная китайская модель о равных в бедности. Но если мы будем дальше смотреть эту группу, то мы с вами увидим еще более интересную картину, которая показывает, что 10 регионов имеют положительное сальдо бюджетов, а 9 регионов – отрицательное сальдо, то есть 50 на 50, но груз появляется базовый.

Возвращаясь к вопросу об уровне расходов на здравоохранение, отмечу, что усредненно они составляют 59% по данной группе регионов. С учетом расходов федерального фонда медицинского страхования она составляет 82. Видимо, тайна таится в этой разнице. Таким образом, мне представляется, что конструкция, когда нормой признаются душевые расходы проблемных регионов, свидетельствует о том, что Минфин предлагает нам замораживание расходов на заниженном уровне. И это политика, которую предлагается проводить. Я не знаю, какие эксперименты предлагает проводить Минфин, но другого выхода из этого не следует.

И окончательные выводы, которые я хотел бы сделать.

Первое. Вызывает сомнение подход, который предполагает, что нормой является ориентация на Ульяновскую и Курганскую области. Я всю жизнь занимался региональным развитием. Мне казалось, что ориентироваться надо на передовиков.

Второе, что на самом деле, скорее всего, нам предлагается очередной инструмент формального перераспределения ресурсов, а называя вещи своими именами, изъятие доходов в части субъектов Российской Федерации.

И третье, что эта модель не в состоянии обеспечить решение главной задачи, о которой говорил Президент и о которой говорил господин Федоров, – это обеспечить рост объема общественного благосостояния. Благодарю за внимание.



В.Д. КРИВОВ,
начальник Аналитического
управления Аппарата
Совета Федерации

Спасибо, Сергей Дмитриевич.

Разрешите предоставить слово Елене Алексеевне Перминовой, заместителю председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.



Е.А. ПЕРМИНОВА,
заместитель председателя Комитета
Совета Федерации по бюджету и
финансовым рынкам

Спасибо.

Добрый день, уважаемые коллеги! Мы в Совете Федерации в нашем комитете по бюджету практически на каждом заседании заслушиваем регионы. И главная тема – это сбалансированность

бюджетов. Поэтому та информация, которая есть у наших субъектов, мы ей владеем полностью. Я позволю себе сейчас поделиться некоторыми своими соображениями и цифрами.

Я начну с того, что если говорить о конкретных результатах распределения финансовой помощи в 2018 году, то здесь стоит сказать, что увеличение объема дотаций на выравнивание за счет централизации одного процентного пункта налога на прибыль и внедрение модельного бюджета позволило повысить в 2018 году размер дотаций относительно 2016 года для 61 региона, при этом для 40 регионов этот рост превысил 30%. Для 15 из них даже более половины. Но справедливости ради стоит сказать, что и по 10 регионам наблюдается снижение размера дотаций по сравнению с 2016 годом. При этом если посмотреть, как изменился объем дотаций относительно 2017 года с учетом увеличения доли, распределяемой по модельным бюджетам, то картина здесь уже складывается иная.

По 46 регионам мы видим увеличение дотаций, 8 из которых получили ее максимальный прирост, то есть 20%. А по 26 наблюдается снижение размера дотаций. При этом 3 региона, такие как Липецкая, Мурманская области и Пермский край, потеряли дотацию на 50%. Но к этому, уважаемые коллеги, мы все-таки должны относиться правильно и, наверное, более спокойно. Такие решения необходимы для обеспечения максимально справедливого перераспределения ресурсов через федеральный бюджет. И нужно принимать во внимание, что есть регионы, которые даже после оказания финансовой помощи не могут исполнить свои расходные обязательства, о чем сейчас очень наглядно рассказал Сергей Дмитриевич.

Итак, по оценке Правительства, у 40 регионов объем дотаций 2018 года меньше размеров расходов модельного бюджета. И это, безусловно, требует решения. Поэтому, может быть, предоставлять финансовую помощь из федерального бюджета регионам, которые в ней не столь сильно нуждаются, и не целесообразно. Нужно учитывать, что часть регионов имеют собственный достаточный доходный потенциал для того, чтобы покрывать модельные расходы. И, на наш взгляд, вектор поддержки федеральным центром таких сильных и самодостаточных регионов должен смещаться в сторону мер стимулирующего характера.

И в этом вопросе уже есть некоторые успехи. Можно отметить их. Так, например, объем грантов в прошлом году был увеличен до 20 млрд. рублей. Напомню, что в 2016 году он составлял всего 5 млрд. рублей. И до 2020 года в этом трехлетнем бюджете гранты также предусматриваются в размере 20 млрд. рублей.

Кроме того, в этом году мы впервые будем распределять дотацию в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль. И на эти цели уже выделено в бюджете 36,7 млрд. рублей. И, на наш взгляд, эти меры как раз и направлены на поощрение успешно

работающих субъектов. Другое дело, что, может быть, этих средств и недостаточно. Это, конечно, требует обсуждения. И, уверена, что это найдет отражение в следующей трехлетке.

Но, возвращаясь к модельным бюджетам, мы все же не должны забывать про те регионы, которые теряют финансовую помощь при переходе к большему распределению дотаций исходя из этого нового инструмента межбюджетных отношений. Я полагаю, что у них должна быть все-таки возможность адаптироваться к этим новым реалиям. Поэтому переход к распределению дотаций по модельным бюджетам нужно продолжать, но учитывать все эти нюансы. И коллеги сейчас уже выступали, тоже очень много рассказали примеров, которые должны быть учтены в дальнейшем при уточнении этих модельных бюджетов.

И, конечно, предстоит еще немало сделать в части модернизации этого инструмента. Как уже сегодня тоже отмечалось, что нужно обратить особое внимание и на регионы Крайнего Севера, и на регионы Дальнего Востока, а я бы еще отметила – на регионы, которые имеют большую долю сельского населения. Это тоже очень важно. Мы тоже сегодня об этом говорили, что в таких регионах очень много малокомплектных школ, которые требуют отдельного подхода и отдельного решения.

Не буду повторяться, что особенность России в ее многообразии. И на самом деле должны быть определенные коэффициенты по отдельным группам наших регионов. Еще бы я хотела сказать, что в модельном бюджете нужно учитывать и фактическую удаленность населенных пунктов друг от друга, но и также нужно учитывать и удаленность областных центров от столицы нашей Родины. Это тоже очень важно. Потому что все основные институты как раз сконцентрированы в Москве.

Поэтому, уважаемые коллеги, вопрос совершенствования модельных бюджетов остается открытым. И работать нам над ним предстоит вместе. И здесь я сегодня не услышала, но нам с вами необходимо обратить особое внимание на то, что сейчас у нас произошло увеличение МРОТ до прожиточного минимума, причем ускоренными темпами – с 1 мая решается эта проблема. И это очень большие затраты для всех субъектов Российской Федерации. Да, сегодня Правительство выделяет частичную компенсацию на решение этой проблемы. Буквально вчера на трехсторонней комиссии мы распределяли еще средства – 16,4 млрд. рублей, а общая сумма составляет 36,4. Но со следующего, 2019 года, полагаю, Дарья Сергеевна, эти расходы нужно обязательно будет учитывать в модельных бюджетах. И про них ни в коем случае не забыть.

А в заключение хотелось бы сказать, что Совет Федерации ставит перед собой цель – выравнивание бюджетной обеспеченности регионов

и обеспечение минимального стандарта благополучия для всех жителей нашей страны.

И, как я уже отмечала, централизация одного процентного пункта налога на прибыль стала первым шагом для решения этой задачи. Это позволило увеличить дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 100 миллиардов в 2017 году, плюс 30,5 миллиарда еще и на 2018 год. Но все-таки дополнительные доходы федерального бюджета от одного процентного пункта налога на прибыль должны полностью поступать в фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, чтобы дальше они распределялись по субъектам Российской Федерации. Мы в Совете Федерации эту задачу ставим для себя основной и будем в концепции по бюджету на следующую трехлетку обязательно это отмечать. И просила бы Министерство финансов это учесть и вас, уважаемые коллеги, поддержать.

Спасибо.

В.Д. КРИВОВ

Спасибо, Елена Алексеевна.

Слово представляется Климову Александру Евгеньевичу, заместителю министра, директору департамента бюджетной политики Министерства финансов Тульской области.



А.Е. КЛИМОВ,

заместитель министра – директор
департамента бюджетной политики
министерства финансов
Тульской области

Спасибо за предоставленную возможность подискутировать по вопросам модельного бюджета.

Тульская область – Центральный федеральный округ, соседи с Московской областью. 1,5 миллиона человек население всего региона. За последний годы, с 2010 года и по сегодняшний день, мы в два раза практически нарастили объем собственных доходов своего бюджета.

Что касается расходов, то более чем на 75% областной бюджет социально ориентирован. Мы дотационные. Поэтому мы непосредственно зависим от той политики, от того модельного бюджета, который будет складываться, так как расчет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности опирается именно на модельный бюджет. И

еще что хотелось бы отметить, территория региона, она практически на 77% сельская территория.

Что у нас получается по модельному бюджету? Вот 2016 год: 74,5 миллиарда – это фактические расходы бюджета консолидированного, 85% – это наш расчет по модельному бюджету. Ну, в связи с этим, мы порядка, если смотреть 2016-й, 2017-й и 2018-й годы, в 2018 году, по расчетным данным, теряем более 300 млн. рублей в дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Незадолго до форума в Сочи у нас спрашивали наши предложения о том, какой бы вариант расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности был бы для нас наиболее оптимальным. Ну, для нас был наиболее оптимальным четвертый вариант. Мы так и ответили. И, соответственно, по четвертому варианту мы имели самый большой объем финансовой помощи с точки зрения дотаций.

Что у нас получается по отраслям и по сферам? Здесь нужно согласиться со всеми коллегами, которые сегодня высказывались, самый большой разрыв по сравнению с модельным бюджетом, допустим, 5,2 млрд. рублей, – это образование. Опять же здесь малокомплектность школ, находящихся на сельских территориях. Практически 15% в отрасли образования не учтено из общей численности дошкольных образовательных организаций, расположенных в сельской местности. 109 учреждений малокомплектны, 10,3 тысячи человек из общего количества обучающихся – это дети с ограниченными возможностями здоровья, и, соответственно, норматив на их содержание вообще практически втрое выше. Плюс ко всему средняя заработная плата и среднедушевой доход, от которого мы считаем, в том числе, и указы, и заработную плату наших сотрудников: в 2017 году средняя зарплата составила в экономике 31,3, если говорить о среднем доходе, то это 28,5. Это четвертое место в ЦФО, 36-е по России. Соответственно этот показатель непосредственно влияет на объем тех расходов, которые закладываются в бюджет, наверное, не совсем учитывается в модельном.

По минимальной заработной плате: 11 440 у нас с 1 января 2018 года принята заработная плата, подписано соответствующее трехстороннее соглашение. До этого у нас в регионе и в 2018 году, и в 2016 году минимальный размер оплаты труда превышал среднероссийский.

Социальная сфера. Превышение 1,8 млрд. рублей. Здесь, наверное, прежде всего той возрастной структурой населения, теми мерами поддержки, которые оказываются в отраслях социальной сферы.

Плюс ко всему, последствия чернобыльской аварии также до сих пор еще находят отражение на регионе. Адресность и нуждаемость присутствуют, и мы стараемся, конечно, рассматривать все меры с точки

зрения адресности и нуждаемости. Но есть определенные категории, касающиеся многодетных, замещающих семей, ветеранов труда, тружеников тыла, пострадавших от политических репрессий, воспитанников детских домов, ветеранов Великой Отечественной войны, которые, может быть, и выпадают непосредственно из категории нуждаемых с точки зрения доходов. Здесь по социалке у нас 1,8 млрд. рублей.

Большое превышение полномочий, не включенных в пункт 2 статьи 26.3 федерального закона № 184, – это 1,7 млрд. рублей. Здесь значительные затраты идут на информационную безопасность и на развитие особых экономических зон. У нас создана особая экономическая зона на территории муниципального образования Узловский район, об этом подписано постановление Правительства от 14 апреля 2016 года и заключено соответствующее соглашение, в соответствии с которым мы на протяжении 3 лет, в том числе в 2018 году, должны выделить 3,5 млрд. рублей на развитие этой территории.

По транспорту – порядка 600 миллионов превышение. Здесь, опять же, установлены льготные категории, они расширены, в них попадают лица – инвалиды I, II, III группы, чернобыльцы, или лица, пострадавшие от Чернобыля, ветераны Великой Отечественной войны, дети-сироты и другие льготные категории населения.

Это если укрупненно говорить о том, какие у нас превышения над расчетным модельным бюджетом. Со своей стороны, в регионе предпринимался ряд мер по оргштатным мероприятиям, оптимизации структуры управления бюджетной сферы.

На слайде представлена численность работников органов исполнительной власти, как она снижалась, и непосредственно государственных гражданских служащих. То есть у нас численность госслужащих снижена с 759 человек за эти годы до 530, и коэффициент численности гражданских служащих в органах исполнительной власти на 1000 человек населения в области уменьшился с 0,82 в 2010 году до 0,5 в 2017 году при среднем по Центральному федеральному округу 1,09 и по Российской Федерации 1,15. Ниже, с 481 до 250 – это сокращение нашей сети подведомственных учреждений.

Кроме того, проводилась оптимизация и укрупнение в рамках сети подведомственных учреждений с точки зрения централизации функций. Осуществлена централизация бухгалтерского учета, осуществлена централизация государственного заказа, централизация правовой системы, информационной системы – все эти моменты были проведены в регионе. И что касается того, что сейчас у нас получается по расходам, и, соответственно, в соглашении по предоставлению дотаций мы до 2020 года должны свой бюджет привести к модельному. И есть некая мера ответственности за невыполнение этого условия.

Единственное радует, что дисциплинарная ответственность, если дальше себя хорошо будешь вести, на год, то есть потом снимут. Но в 2020 году есть опасения, что все мы ее получим, потому что сократить такой объем средств пока не представляется возможным.

Это такая некая таблица с примерами того, что происходит. Это данные Министерства финансов, они в общем доступе. Мы смотрели.

По предложениям. Прежде всего, расходы на заработную плату с учетом конкретной специфики достигнутых показателей в регионе, государственные задания учреждениям, но это уже они включаются в более расширенном варианте с учетом специфики. Необходимо учитывать, наверное, софинансирование со стороны субъектов. У каждого свой план социально-экономического развития, своя стратегия. Сегодня в этом регионе объявлен год культуры, в следующем – год образования, в следующем – здравоохранения, и кто какие возможности имеет для направления на эти цели средств, соответственно, привлекая из федерального бюджета в большем или меньшем объеме софинансирование, это должно также учитываться.

Но плюс капитальные расходы, которые тратятся, в том числе, на зоны опережающего развития, особые экономические зоны.

И еще такой момент, то, что по группам и полномочиям, по которым фактические произведенные расходы регионов меньше, принимаются значения, рассчитанные в модельном бюджете Минфина. То есть, может быть, все-таки тогда там, где меньше, принимать хотя бы значение, которое регион достиг. Там, где выше – понятно, будем снижаться, но там, где меньше – давайте оставаться на достигнутом. У меня все. Спасибо.

В.Д. КРИВОВ

Спасибо, Александр Евгеньевич.

Слово предоставляется Постникову Сергею Леонидовичу, заместителю начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.



С.Л. ПОСТНИКОВ,
заместитель начальника
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации

Уважаемые коллеги! В своем выступлении первый заместитель Председателя Совета Федерации Николай Васильевич Федоров особое

внимание обратил на такой элемент и такой механизм региональной политики, как «стандарт благополучия». В целом в политической сфере данный термин используется достаточно часто в последние годы, но его разработка и его возникновение происходило в стенах Совета Федерации. И я коротко хочу рассказать сейчас, что было истоками и факторами появления данного термина, и как это происходило в течение последних двух лет.

Впервые термин «стандарт благополучия» был использован в материалах, которые готовились в 2016 году к заседанию Совета безопасности Российской Федерации по вопросу об основных направлениях государственной политики в Российской Федерации. Это заседание состоялось 22 сентября 2016 года и основным докладчиком на этом заседании была Председатель Совета Федерации Валентина Ивановна Матвиенко. Соответственно, к этому заседанию готовился большой объем материалов, был подготовлен специальный доклад. Эти материалы готовились с многократным непосредственным взаимодействием с субъектами Российской Федерации, с обсуждением этих материалов в стенах Совета Федерации, на территории Совета безопасности, в Правительстве. В результате обработки и обобщения материалов, которые мы получили из регионов, сами обработали, было выявлено, что, несмотря на общие подходы, общие нормативы, общую правовую базу, общую нормативную базу существует очень сильная дифференциация между регионами не только по финансовым показателям, то есть бюджетным, а по физическим параметрам практически в каждой сфере. Вот некоторые результаты этих отчетов представлены. Я скажу, что они были дополнены через год, когда по решению Совета безопасности Совет Федерации и Государственная Дума подготовили, опять же непосредственно во взаимодействии с субъектами Российской Федерации, отчет о состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики. Этот доклад в мае прошлого года был представлен Президенту России Председателем Совета Федерации и Председателем Государственной Думы. То есть все эти материалы, эти расчеты, эти формулировки содержались в этих документах. И вот такие оценки, которые были нами проведены, привели к определенным выводам и рекомендациям по выравниванию, физическому выравниванию определенных параметров услуг и работ, которые предоставляются гражданам на территории Российской Федерации. Было в результате наших оценок выявлено, что по определенным непонятным параметрам возникает расслоение в уровне жизни граждан, в качестве жизни граждан. Поэтому, основываясь на том, что у нас в стране были разработаны и есть документы, которые четко конкретизируют стандарты и нормативы предоставления государственных услуг, все это заложено в нормативные и правовые

акты, и что еще в 1996 году был издан указ об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Мы разработали целый ряд предложений, в числе которых было предложение рассматривать в качестве важнейшего механизма реализации государственной региональной политики в Российской Федерации стандарт благополучия, базирующийся на нормативно установленных государственных социальных стандартах, в том числе целевых их показателях и «дорожных картах» достижения этих показателей в сферах социальной защиты, здравоохранения, образования, культуры, занятости и оплаты труда. И рассматривать этот стандарт как для достижения гарантированного неснижаемого уровня качества жизни граждан вне зависимости от места проживания. При этом в материалах было специально отмечено, что каждый субъект Российской Федерации в зависимости от своей бюджетной обеспеченности, собственных темпов социально-экономического развития может и должен в рамках своих полномочий и возможностей повышать уровень этих показателей. При этом мы полагали и полагаем, что введение стандарта благополучия позволит разработать нормативы финансовых затрат, обеспечивающих реализацию единых для всей страны стандартов оказания государственных и муниципальных услуг в самых различных отраслях. Это позволит проводить количественную оценку расходных обязательств субъектов Российской Федерации и повысить обоснованность разграничений и перераспределения доходов между бюджетами всех уровней.

Еще раз говорю, что это было направлено в Правительство, этот вопрос рассматривался. Стоит отметить, что, например, на двадцать седьмом съезде Всероссийской партии «Единая Россия» председатель Высшего совета партии отметил, что одной из инициатив Высшего совета партии стала разработка и установление стандарта благополучия, призванного обеспечить единые социальные стандарты жизни граждан, гарантированные государством.

В Послании Президента, которое было 1 марта этого года, может, не в полной мере, а в определенной сфере был использован такой термин, как «стандарт экологического благополучия», который разрабатывается, возможно, будет разрабатываться экологический кодекс.

Поэтому, уважаемые коллеги, на разработке этих документов был завершен первый этап наших предложений. Соответственно, так как речь идет в том числе о некоторых научных разработках, мы и наши коллеги, научно-экспертное сообщество провели целый ряд мероприятий, обсуждая эту проблему, и на настоящем этапе у нас сформировался следующий подход, который в чем-то поддерживает нас

и Министерство финансов, отвечая, что речь идет о включении в модельные бюджеты финансовых затрат на исполнение всех услуг физическим лицам, предусмотренных конституционными обязательствами нашего государства. Мы рассмотрели у себя систему прав и свобод человека, определенных нашей Конституцией, и в настоящий момент рассматриваем стандарт благополучия как механизм нормативно-правового, организационного и финансового обеспечения реализации конституционных прав граждан Российской Федерации, гарантирующих гражданам неснижаемый уровень качества жизни вне зависимости от места проживания. Здесь представлено, в каком виде он может быть определен, в какой иерархии информации. Что мы здесь предлагаем? Это определенный подход к льготам. То есть льготы мы рассматриваем в данной ситуации как метод обеспечения равного доступа каждого гражданина к конституционным правам. Для чего, мы считаем, нужен такой стандарт?

Первое. Мы считаем, что это важно для наших граждан.

Технически и технологически, я не знаю, можем ли мы сегодня как граждане России, обратившись к какой-то единой государственной информационной системе или в какой-то единый государственный муниципальный орган, получить информацию какими правами, возможностями и какими благами со стороны государства или муниципальных образований мы обладаем в рамках развития цифрового общества, в рамках развития направлений, связанных с развитием цифровых услуг со стороны государства. Мы считаем, что это нормальная для современного государства система, где каждый гражданин имеет доступ к информации о той системе услуг, к которым он имеет доступ.

Соответственно, эта система, если ее создать, является системой, позволяющей оценивать как в целом, так и по отдельным элементам систему государственных услуг и работ и проводить сравнительный анализ объема и содержания этой системы.

На что хотел бы обратить внимание? Мы, конечно, внимательно изучаем, что в рамках этой работы проводится в Правительстве и в других организациях. Мы понимаем, какой это гигантский объем. По данным Министерства финансов в одной из работ мы увидели реальные цифры. Эти реальные цифры этой системы услуг и работ, которые представляет государство нашим гражданам, это более полумиллиона, а это, может быть, еще не полностью конкретизировано, это агрегированные услуги. То есть это действительно очень сложная система. И мы это понимаем.

В то же время видим, что, например, Министерство финансов идет по этому направлению. В рамках своей системы «Электронный бюджет» они уже переходят к представлению информации о бюджетировании не только в контексте каких-то услуг в рамках параметров модельного

бюджета, но и рассматривают все конституционные гарантии. И если обратиться к этой системе, там и общественная безопасность, и правовая поддержка граждан. То есть идет определенное движение.

Мы понимаем, что задача чрезвычайно сложна, то есть это определенный переход. Но полагаем, что есть необходимость разработать и научные, и практические основы данного параметра и рассматривать его именно как механизм, который позволяет решать очень многие задачи.

Спасибо большое за внимание.

В.Д. КРИВОВ

Спасибо большое, Сергей Леонидович.

Слово предоставляется Елене Сергеевне Кутуковой, заместителю губернатора Архангельской области. Пожалуйста, Елена Сергеевна.



Е.С. КУТУКОВА,
заместитель Губернатора
Архангельской области –
руководитель представительства
Архангельской области при
Правительстве Российской
Федерации

Уважаемые коллеги! Спасибо большое за приглашение поучаствовать.

Архангельская область достаточно много уже выступала и в Совете Федерации на разных комитетах и по МРОТ, и давали свои предложения. Времени у нас с вами мало. Поэтому мне хотелось бы сказать, что в 2018 году Правительством Российской Федерации перед регионами поставлена принципиально новая задача по снижению дотационности. Решать мы ее будем, прежде всего, через увеличение собственного доходного потенциала, ограничение роста государственного долга и проведение бюджетной консолидации. Но в то же время мы полагаем, что степень влияния модельного бюджета на результат распределения дотаций должна усиливаться постепенно по мере дальнейшего совершенствования этой методики, которая будет учитывать повышение объективности оценки расходов территорий с разными условиями формирования стоимости бюджетных услуг.

Добавление в методику модельных бюджетов дифференцирующих факторов, о чем мы с вами тоже сегодня говорили, таких, как районные

коэффициенты, территориальные надбавки к заработной плате, расчетная надбавка для определения компенсации затрат на проезд к месту отпуска для работников бюджетной сферы, а также других факторов, связанных с транспортной доступностью, малокомплектными школами и другими, позволило бы, конечно, более справедливо учитывать особенности северных территорий, как уже сегодня говорили коллеги.

Наверное, чтобы долго не выступать, я передам представителю Минфина наши предложения по изменению методики распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и предложения по изменению методики распределения гранта на достижение высоких темпов социально-экономического развития регионов.

Основное что мы тут хотели бы? Мы предлагаем внести изменения в расчет индекса налогового потенциала по определенным направлениям, внести изменения в правила определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

В части предложений по изменению методики распределения гранта за достижение высоких темпов социально-экономического развития мы предлагаем, учитывая необходимость соблюдения преемственности поощрения регионов, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий, сохранить до 1 января 2020 года определяющее влияние на оценку эффективности 3 показателей, характеризующих результаты проводимой работы по росту налоговых доходов, снижению долговой нагрузки субъектов Российской Федерации и наращиванию инвестиций. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения за исключением средств федерального бюджета и инвестиций в добывающие отрасли.

И основное, что хочется сказать в части северных регионов, северных территорий, территорий, приравненных к северным и арктических территориям.

Архангельская область очень разношерстная, и мы поэтому стараемся быть пилотами и в управлении, работаем и с Минэкономразвития федеральным, и с казначейством федеральным. Стараемся на примере своей области показать, какая разношерстность у нас – есть и северная часть региона, есть южная часть региона, есть территории, которые являются арктической зоной Российской Федерации. И мы считаем, что город Архангельск, который является Арктической зоной, тоже такой показатель именно с точки зрения и расслоения населения и, может быть, основных проблем, которые мы с вами тоже сегодня обсуждаем.

Мне кажется, на уровне Федерации нужно решить главную проблему. Я работала в институте Счетной палаты, руководила, видела

средства, выделяемые всем 85 регионам. Мне кажется, нужно решить главную проблему, для себя ответить на вопрос: мы развиваем северные территории или не развиваем, или мы говорим, что за Вологдой жизни нет, условно, за определенной широтой. Если развиваем, тогда мы с вами все должны придумать и разработать меры по развитию северных территорий, по их поддержке, потому что сами они не справятся. И, действительно, нам сложно, если мы хотим обеспечить качество жизни, стандарт благополучия, мы с вами сегодня обсуждаем, каждый регион пересматривает или разрабатывает стратегию социально-экономического развития региона, где тоже мы говорим о качестве жизни населения.

Для нас, наверное, для других северных регионов очень большая проблема – это отток населения. Мы теряем население, у нас 25% смертности, а 75% у нас отток, от нас уезжает население. Как наши регионы сделать комфортными для проживания? Как сохранить молодежь? Как обеспечить им достойные условия для жизни, для развития. Об этом мы, наверное, должны говорить. Это мы, в том числе, должны учитывать в модельном бюджете.

В.Д. КРИВОВ

Спасибо, Елена Сергеевна.

Слово предоставляется Чикичевой Светлане Юрьевне, заместителю министра финансов Забайкальского края. Пожалуйста.



С.Ю. ЧИКИЧЕВА,
заместитель министра финансов
Забайкальского края

Добрый день, участники совещания!

Не все расходы учтены в методике исходя из нормативов. Часть берется равными объемами финансирования. Это расходы на физическую культуру и спорт, сельское хозяйство, организацию транспортного обслуживания, тарифное регулирование. Разница между расчетной потребностью и фактическим финансированием значительная. Так, за 2016 год фактические расходы на жилищно-коммунальное хозяйство составили в субъекте 800 миллионов при потребности 2 миллиарда. Расходы на транспортное обслуживание

фактически профинансированы по остаточному принципу и в 6 раз ниже расчетных. В связи с ежегодным недофинансированием данные расходные обязательства учитываются в виде кредиторской задолженности и исков к казне. В связи с этим предлагаем нормативно с учетом всех федеральных стандартов определить все-таки объем расходов на эти отрасли с учетом также особенностей субъектов Российской Федерации.

Далее. Фактические расходы на образование и социальное обеспечение в Забайкальском крае оказались за 2016 год выше модельных на сумму 1 млрд. рублей по каждой отрасли. На самом деле эти отрасли затратны в силу ряда особенностей субъекта Федерации, которые в полной мере не учтены в данной методике корректирующими коэффициентами. Для определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципального образования как корректирующий коэффициент структуры расходов используется коэффициент расселения, для расчета которого используется показатель – численность населения, проживающего в населенных пунктах с численностью до 500 человек. При ежегодной сверке исходных данных этот показатель используется по состоянию на 1 января 2011 года по данным переписи населения. С учетом того, что общая численность населения края с 2011 года снизилась на 27 тысяч человек, количество мелких населенных пунктов к 2017 году объективно увеличилось на 4,4%. В данный момент при распределении дотаций нигде это не учитывается.

Таким образом, предлагаем данный показатель ежегодно корректировать по статданным вместе с показателем общей численности населения. Это первое.

Второе. Коэффициент расселения в Забайкальском крае при численности 1 079 тысяч человек составляет 1,013. Это меньше, чем у субъектов средней полосы России, имеющих сходную численность населения: Ивановская, Калужская, Липецкая области.

В рамках действующей методики коэффициент расселения имеет прямую зависимость с индексом бюджетных расходов. То есть чем выше общая численность населения субъекта в мелких населенных пунктах, тем больше увеличивается объем дотаций.

Однако при распределении дотаций не учитывается показатель, отражающий расселение населения по территории субъекта Российской Федерации или плотность населения. Так, плотность населения, согласно статданным, в Забайкальском крае при территории 432 тыс. кв. километров составляет 2,5 человека на 1 кв. километр, в остальных областях со схожей численностью населения и территорий – до 30 тыс. кв. километров. Плотность населения составляет в Ивановской области 47,8 человека на 1 кв. километр, в Калужской области – 34, в Липецкой – 48,2, а средний показатель по Российской Федерации – 8,6.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации, в сельских образовательных учреждениях должны быть обеспечены пешеходная доступность для детей начальной школы и организация подвоза на специализированных автобусах к основной и средней школе в пределах 30-минутной транспортной доступности. В крае есть населенные пункты, входящие в состав сельских поселений, с численностью менее 100 человек и достаточно удаленные от центра сельского поселения – до 150 километров. Данные факты приводят к удорожанию стоимости услуг. Соответственно, при фактически сложившейся транспортной структуре, территориальной структуре на количество бюджетных учреждений, непосредственно увеличивающих объем расходов бюджета, влияет не столько количество населенных пунктов, сколько фактическое расстояние между ними. Так, региональная бюджетная система Забайкальского края в большей степени представлена организациями, находящимися в сельской местности. Из 601 школы 401 учреждение находится на селе, 318 школ являются малокомплектными (52,9 процента от общего их числа). 37 школ находятся в труднодоступной, отдаленной и приграничной местности. Наполняемость классов в большинстве сельских школ крайне низкая.

Кроме того, Забайкальский край имеет приграничные территории. Общая протяженность государственной границы, находящейся на территории края, составляет 1927 километров, граничит с Китаем и Монголией. В крае к приграничным территориям относятся 12 муниципальных районов, 287 населенных пунктов. Площадь приграничных территорий составляет 134 тыс. кв. километров или 31 процент от общей площади Забайкальского края. Численность населения составляет 249,8 тысяч человек или 23% от численности населения на территории региона. Плотность населения составляет 1,9 человека на 1 кв. километр.

В связи с вышеизложенным, предлагаем дополнить методику расчета коэффициента расселения поправочным коэффициентом, отражающим плотность населения и учитывающим фактическую удаленность населенных пунктов друг от друга, как объективным фактором, влияющим на сеть учреждений бюджетной сферы.

Индивидуальным фактором, оказывающим влияние на рост расходов Забайкальского края, также будет являться повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в связи с увеличением МРОТ, о чем говорила Елена Александровна. Дополнительные расходы в бюджете Забайкальского края в 2018 году необходимы в объеме 7,6 млрд. рублей. То есть это также необходимо учесть в методике при распределении дотации на 2019 год и плановый период.

В.Д. КРИВОВ

Светлана Юрьевна, извините, время...

С.Ю. ЧИКИЧЕВА

Все, заканчиваю, да.

Таким образом, считаем, что расчет модельных расходов на основе нормативов затрат по каждому виду расходных полномочий с учетом индивидуальных особенностей субъектов Российской Федерации – это один из объективных и прозрачных механизмов в распределении межбюджетных трансфертов. Однако индивидуальные особенности субъектов должны быть учтены максимально.

Спасибо за внимание.

В.Д. КРИВОВ

Спасибо, Светлана Юрьевна.

Слово предоставляется Пискунову Андрею Дмитриевичу, старшему директору группы суверенных и региональных рейтингов Аналитического кредитного рейтингового агентства.



А.Д. ПИСКУНОВ,
старший директор группы
суверенных и региональных
рейтингов Аналитического
Кредитного Рейтингового Агентства

Добрый день, уважаемые коллеги! Я хотел бы сказать несколько слов о долговой нагрузке региональных бюджетов и той ситуации, которая сложилась в секторе за последние несколько лет.

Как сегодня уже говорилось, 2017 год сложился вполне удачным для российских регионов – 45 из них были профицитными. Основным фактором роста доходов стало увеличение поступлений по налогу на прибыль, что особенно радует, учитывая, что в 2017 году произошла передача средств (1%) по данному налогу на федеральный уровень. Но в связи с введением временного ограничения на возможности налогоплательщиков уменьшать налоговую базу на сумму ранее полученного убытка, поступления по налогу на прибыль составили примерно 30% от прироста доходов за 2017 год.

В этой связи долг регионов снизился на 2% или, скорее, стабилизировался, в основном за счет сокращения объемов банковского кредитования и замещения этих сумм облигационными выпусками.

Ставки по выпускам региональных облигаций вернулись на докризисный уровень и составляют примерно 8 процентов на текущий момент.

Но в 2014–2015 годах мы видели значительные объемы выпусков, которые проходили по ставке, достигавшей 16% и выше. В этой связи долг российских регионов продолжает оставаться дорогим. 8 регионов переплачивают за свои облигационные выпуски свыше 1,4 млрд. рублей. Совокупные переплаты за тот период (2014–2015 годы), когда были размещены сверхдорогие облигации, составляет около 30 млрд. рублей. Соответственно погасятся они полностью только к 2023 году.

Что регионы могут сделать в этой связи? Как-то снизить объем, стоимость обслуживания долга?

Они могут попытаться убедить Минфин в том, что они временно сократят долг, а потом вновь его нарастят за счет выпуска и выкупа с рынка облигаций. Они могут внести изменения в текущую редакцию бюджета. Они могут постараться найти банкира-альтруиста, который откажется от инструмента с доходностью 15% и заменит его на инструмент с доходностью 8. В сухом остатке ничего регионы по этому поводу сделать не могут и единственное, что им остается – это ждать, пока эти бумаги не будут выпущены. Редкий случай, когда региональные минфины сумели выкупить с рынка облигации чуть выше номинала, но, как правило, они держатся до погашения и какое-то время, по крайней мере, до 2023 года будут удерживать средневзвешенную стоимость долга на уровне выше, чем текущая ставка.

Отдельно хотелось бы сказать про ситуацию с ликвидностью. В 2017 году впервые доходы субъектов от размещения депозитов вплотную приблизились к расходам субъектов на обслуживание долга. Во многом это обеспечено долей Москвы и Московской области, но вместе с этим у ряда других регионов доходы от размещения депозитов составляют достаточно значительную часть от расходов на обслуживание долга. Сегодня уже говорилось о том, что в Соединенных Штатах есть распространенная практика использования так называемых резервных фондов на региональном уровне, поэтому хотелось бы видеть большую активность регионов в управлении ликвидностью, в создании подобных резервов. Какое это отношение имеет к модельному бюджету? Я имел возможность ознакомиться с материалами и в той части, где речь идет о долговой нагрузке, говорится о бюджетных кредитах, говорится о банковских кредитах, о необходимости снижать стоимость банковского кредитования, но ни слова не сказано об облигациях и об управлении ликвидностью, остатками на счетах и так далее. В этой связи хотелось бы увидеть здесь еще рекомендации по включению в документацию выпусков региональных облигаций аукциона на досрочное погашение. Это позволило бы региональным властям более эффективно реагировать на изменение ставки, управлять долгом оперативнее, а не оказываться заложниками ситуации, как они, по сути,

оказались на текущий момент, когда у ряда регионов на балансе по-прежнему есть 15-процентная облигация, а текущая ставка 8. Спасибо за внимание.

В.Д. КРИВОВ

Спасибо.

Слово предоставляется Репину Илье Федоровичу, заместителю директора департамента финансов Костромской области.



И.Ф. РЕПИН,

заместитель директора
департамента финансов
Костромской области

Добрый день, уважаемые коллеги! Благодарю за возможность выступить. Я постараюсь кратко, потому что большая часть вопросов так или иначе была освещена в рамках уже прозвучавших выступлений.

По нашему мнению, модельный бюджет – это, безусловно, шаг вперед, так как позволяет осуществить оценку потребностей регионов в финансовых ресурсах и использовать эту оценку при распределении финансовой поддержки из федерального бюджета в той или иной степени. Цифры показывают, что применительно к Костромской области дефицит по модельному бюджету в условиях 2018 года составляет 37,5%. Те дотации в рамках действующих методик, которые мы получили, они обеспечивают покрытие потребностей только на 84,5%. Это дотации на выравнивание и на сбалансированность. Если брать чистую дотацию на выравнивание, то цифра составляет 44%. В результате по ряду полномочий наш регион имеет хроническое недофинансирование. В первую очередь это расходы капитального характера. По уровню капитальных расходов мы находимся на 83 месте среди субъектов Российской Федерации, и доля расхода в бюджете составляет только 3,2% против 12,4% от модельного бюджета.

В целом переход на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов пропорционально дефициту по модельным бюджетам, по нашему мнению, мог бы решить проблему сбалансированности бюджетов субъектов при сохранении ключевых факторов, необходимых для экономического роста.

Теперь кратко остановлюсь на предложениях по совершенствованию методики расчета модельного бюджета. В принципе

считаем, что расчет модельных расходов на основе среднероссийских показателей не всегда оправдан применительно к нашему региону. Костромская область является самым малонаселенным регионом в Центральном федеральном округе, и в связи с этим по объективным причинам несем повышенные расходы на содержание учреждений социальной направленности, расходы на транспортное обслуживание, как и другие регионы, которые расположены на Крайнем Севере, Дальневосточные регионы.

Соответственно, в сфере образования наш регион также имеет превышение фактических расходов по сравнению с модельным бюджетом. Это опять-таки проблема малокомплектных школ. Методика на сегодняшний день предусматривает расчет расходов в общем образовании отдельно по городским школам, отдельно по сельским школам, но если анализировать сельские школы, 33% сельских школ в нашем регионе являются малокомплектными, что требует дополнительных затрат на обеспечение их деятельности, расходы на государственное управление и местное самоуправление. У нас также имеется превышение по данной группе расходных полномочий. В качестве предложения предлагаем как-то соединить две методики, потому что на сегодняшний день постановлением Правительства Российской Федерации установлены нормативы формирования расходов на содержание органов власти. По данным нормативам Костромская область соответствует, вписывается в установленный норматив, а по модельному бюджету мы превышаем расходы на содержание органов власти.

Ну и еще остановлюсь, наверное, на коммунальных расходах, расходах коммунального хозяйства. Здесь было уже озвучено, что нужно учитывать специфику регионов, в частности применительно к нашему региону. Наша область газифицирована, мягко скажем, частично, и, соответственно, все северо-восточные районы нашей области несут дополнительные расходы, именно связанные с тем, что газификация, к сожалению, до них пока не дошла.

Вот это основные моменты, на которых я бы хотел остановиться. Благодарю за внимание.

В.Д. КРИВОВ

Спасибо большое, Илья Федорович.

Уважаемые коллеги! Вторая часть будет еще более насыщенной и интересной, чем первая. И в начале второй части выступит Георгий Николаевич Куцури, профессор Финансового университета при Правительстве; Сухих Вера Николаевна, заместитель министра финансов Удмуртской Республики; Ерошин Александр Анатольевич, консультант системно-аналитического отдела Аналитического управления Аппарата Ярославской областной Думы. И будет общая дискуссия, ответы на вопросы, в которых примет участие Засько

Валерий Николаевич, начальник Аналитического управления Федеральной налоговой службы Российской Федерации; Акопян Аганес Арменович, старший научный сотрудник финансового отдела Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Плисецкий Евгений Евгеньевич, заместитель начальника Управления стратегического развития, государственного управления и региональной политики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; Кузенко Петр Иванович, заместитель директора Финансово-экономического департамента Министерства здравоохранения Российской Федерации. И будет потом предоставлена возможность посетить и поработать в Ситуационном центре социально-экономического развития регионов России.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Уважаемые коллеги! Еще раз представляюсь: заместитель начальника Аналитического управления Постников Сергей Леонидович. Руководство доверило мне осуществлять техническое руководство завершающей частью первого дня нашего совещания. Поэтому хотел бы сказать о нашем дальнейшем плане.

В течение часа мы должны, прежде всего, выслушать товарищей, которые подготовили доклады и, надеюсь, обсудить их. И самое главное, уважаемые коллеги. Насколько я понимаю, за этим столом и в этом зале остались представители регионов, нет наших московских коллег из министерств (даже те, кто подходят, это наши коллеги из Совета Федерации), то есть люди заинтересованы в решении задач, прежде всего, регионов.

Поэтому прошу, когда у нас будет минут 20–25 свободного времени, в режиме дискуссии обменяться мнениями, высказать конкретные предложения. В нашем коллективе можно даже и не представляться, чтобы отражать это в стенограмме. Но вопросов даже в ходе обсуждения в зале между нашими товарищами очень много.

Это, что не исключается, система выпадающих доходов и муниципалов, и ваших из-за, думаю, надвигающейся опять кадастровой реформы – это ударит по вашим бюджетам и бюджетам муниципальных образований. Это проблема продвижения модельных бюджетов вниз, то есть взаимодействие при разработке модельных бюджетов муниципальных образований и взаимодействия вашего с муниципальными образованиями и проблема влияния этих отношений на ваш бюджет, то есть как это учитывать. Опять же, та же самая проблема типологизации муниципальных образований.

То есть вопросов много. Поэтому прошу подумать и, если есть конкретные предложения или проблемы, которые надо обсудить, те проблемы, которые мы можем отразить не только в рекомендациях. Как правило, после таких мероприятий мы готовим отдельные доклады

руководству Совета Федерации, если проблема достаточно серьезная. Это, будем так говорить, один из основных видов нашей работы. И, если такие предложения или какие-то вопросы, на которых, вы полагаете, необходимо заострить внимание Совета Федерации, у вас есть, просьба их направлять по известному адресу, который указан для связи, и обязательно указать там свои контакты. Мы можем доложить эти вопросы, включить в другие документы, в том числе и в документы парламентских мероприятий и документы руководству Совета Федерации.

Сейчас разрешите предложить информацию об очень интересном объекте, который находится здесь, в здании Плехановского университета, чьими услугами пользуются очень многие органы. Например, работа этого ситуационного центра неоднократно представлялась в Совете Федерации на крупных мероприятиях. Более подробно об этом расскажет Сергей Дмитриевич Валентей.

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ

Спасибо. Я буквально кратко, потому что потом перед вами выступит директор ситуационного центра Смирнов Павел Александрович.

Во-первых, мы строим очередной корпус, девятый, который будет. Мы его называем «цифровой». Университет переориентируется на использование цифровых методов подготовки специалистов в области цифровой экономики. И вот, наверное, первая ласточка – это ситуационный центр, название которого не соответствует его содержанию. Это, конечно, аналитический центр.

Я вас просто попрошу, когда будет выступать представитель ситуационного центра, вы задавайте вопросы по тем субъектам Федерации, которые вы представляете, чтобы вам показали его возможности. Потому что у нас есть соглашение, договор с Росстатом, у нас напрямую поставляется информация из Росстата. И особенность этого ситуационного центра, предвзято то, что вы увидите, это то, что эта информация к потребителю поступает не в виде колоссального количества таблиц, с которыми работать в принципе невозможно, а уже в форме визуализации, то есть в любой форме, которая удобна для принятия управленческих решений.

Скажем там, слегка похвастаюсь, аналогичной платформой не обладает ни один вуз. Мы дополнительно сейчас покупаем компьютер, но он не суперкомпьютер, но он войдет в 50, наверное, компьютеров по мощности, который позволит осуществлять параллельные вычисления. То есть это компьютер, на основе которого я хочу реализовать свою голубую мечту – это имитационные игры, позволяющие проигрывать результаты принятия решений на уровне субъектов Российской Федерации, то, чего сейчас нет нигде, и то, без чего, в принципе,

стратегическое управление осуществлять невозможно, как мне представляется. Потому что другой век, другие скорости, другие объемы информации, ну и самое главное, здесь еще мы применяем (очень многие говорят о цифровизации), и мы реально применяем большие данные.

У нас существует лаборатория аналитики больших данных. В основе этой лаборатории специалисты из Дубны, из Объединенного института ядерных исследований, которые рассчитывали математику адронного коллайдера в Швейцарии, это суперспециалисты, один из лучших математиков и программистов в мире, и мы используем их для решения экономических задач. Без этого, как мне кажется, (мы встречались со специалистами из Кембриджа, они идут тоже по этому направлению) просто сегодня решать и принимать какие-то серьезные решения на уровне государства и на региональном уровне, тоже невозможно.

Ситуационный центр не будет вам говорить и рассказывать о муниципальном уровне, хотя программы у нас работы с муниципалитетами существует. Это все зависит от того, есть ли конкретный заказ субъекта Российской Федерации под анализ ситуации в конкретных муниципалитетах. Такие возможности тоже существуют.

Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо, Сергей Дмитриевич.

Уважаемые коллеги, слово для выступления представляется Куцури Георгию Николаевичу, профессору Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Прошу Вас.



Г.Н. КУЦУРИ,
профессор департамента
общественных финансов
Финансового университета при
Правительстве Российской
Федерации

Спасибо.

Коллеги, те, кто остались, давайте все-таки мы по теме продолжим разговор. Тема на самом деле очень интересная, потому что мы живем в федеративном государстве, и все шаги, которые мы предпринимаем, в

том числе, финансовые шаги, они должны быть согласованы с теми принципами, которые, в общем-то, заложены в этом государстве. Поэтому с этой точки зрения, безусловно, важна каждая задача ответственного и эффективного управления общественными финансами, достижения сбалансированности региональных бюджетов на основе повышения качества межбюджетных отношений и, конечно, более тесное взаимодействие всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Как нам всем известно (это прописано, есть стенограмма) эффективный бюджетный федерализм базируется на 3 основных составляющих. Прежде всего, это разграничение полномочий между всем органами власти по расходам; наделение всех уровней власти фискальными ресурсами для выполнения своих полномочий; и сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов для достижения определенных стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны.

Конечно, в вырабатываемой системе взаимоотношений между различными органами власти мы, так или иначе, пытаемся реализовывать эти положения, о которых мы говорим. Но насколько получается? Это уже другой вопрос.

С этих позиций предлагаемый инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности, так называемые, модельные бюджеты, отличается от существующей до сих пор методики распределения дотаций на выравнивание.

Прежде всего, насколько я понимаю, для того чтобы мы получили реальный нормальный с точки зрения Министерства финансов модельный бюджет, конечно, нужно произвести инвентаризацию и более четко разграничить расходные полномочия органов власти и, естественно, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Далее. Этот механизм предполагает более взвешенную фискальную политику, то есть субъекты Федерации настроены на то, чтобы избавиться от лишних или неэффективных, скорее так скажем, преференций, которые были позволительны в какой-то период времени с точки зрения влияния их на формирование собственных доходов.

Конечно же, надо сказать, что формула, которая предлагается, является более прозрачной, и расчетный объем усредненных расходных обязательств субъекта Федерации по данным консолидированного бюджета субъекта Федерации и муниципальных образований.

Однако, как уже сегодня очень многие отмечали, данный инструмент, на наш взгляд, требует наладки с нескольких позиций, которые пока остаются либо недоработанными, либо достаточно спорными. Сама суть модельного бюджета состоит в достижении устойчивости на базе сбалансированности бюджетов субъектов

Российской Федерации, причем речь идет об устойчивости в текущей и максимум в среднесрочной перспективе. При этом нет понимания, можно ли надеяться, что предложенный инструмент приведет к модели роста экономики субъекта Федерации, без которой невозможно выполнить, позволю себе процитировать, поставленные задачи. Вы все их знаете. К середине следующего десятилетия увеличить ВВП на душу населения в полтора раза. Правда, да? Мы услышали 1 марта. Причем сегодня, надо сказать, в мире уже не рассчитывается ВВП на душу населения, рассчитывается другой показатель, который называется «инклюзивный ВВП». Вот инклюзивный ВВП предполагает в этой формуле данные о социальном положении индивидуума, каждого человека. То есть понятно, будет расчет, и он уже проводится. По этому рейтингу мы ушли далеко, в двадцатку, вернее, за двадцатку сейчас ушли, но есть надежда, что по 2018 году у нас улучшится ситуация, потому что, вы знаете, по майским указам, все-таки в этом году на душу населения у нас слегка вырастет.

Следующее – развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие 6 лет. Вот можем ли мы сейчас сказать, что данный механизм, модельный бюджет нам предложенный, позволит нам решить эту задачу?

Вклад малого предпринимательства в ВВП страны должен приблизиться к 40%, а число занятых вырастет с 19 до 25 миллионов человек. Понятно, что вот эти затраты, вернее эти расходы, о которых я говорю, они, конечно, ложатся на субъекты Федерации, и субъекты должны на своих плечах построить или выполнить те задачи, которые поставлены нашим руководителем.

Неясно также, как планирование и реализация государственных программ в субъектах Федерации, основанное на программно-целевом методе, который мы выстраиваем и увязываем, будем ли мы его увязывать с модельным бюджетом? Ведь в них, в этих программах, задействованы финансовые ресурсы, условно говоря, которые относятся к собственным доходам субъекта Федерации. Я имею в виду то, что ранее поступало в виде дотаций на выравнивание и дотаций на сбалансированность бюджета.

Третья непонятность. В основе порядка распределения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований представлены подходы к нормированию расходов, основанные на корректирующих коэффициентах, не учитывающих или учитывающих не вполне особенности регионов, то, о чем сегодня фактически каждый из выступающих представителей субъектов Федерации сказал.

Ну и, конечно же, логично было бы положить в основу государственные стандарты, а не коэффициент корректирующий. Причем мы знаем, что в нашей истории были ситуации, когда такие коэффициенты были предметом торга и, конечно, коррупции, потому что кто успел, кто смог, тот и договорился.

Поскольку любая модель предполагает наличие некоторых свойств, основных точек (или реперных точек, как мы говорим иногда), характеризующих объект, считаю возможным предложить следующие направления, или следующие реперные точки, которые необходимо доработать или разработать для модельного бюджета.

Первое – имплантировать модель, составляющую, может быть, коэффициент роста экономики субъектов Российской Федерации, потому что усредненный вариант, на мой взгляд, не дает нам то, о чем я сказал, – выполнение тех задач, которые перед нами стоят на ближайшие 6 лет. Мы должны все-таки какой-то коэффициент роста закладывать, мы не должны лишить субъект Федерации этой надежды.

Далее. Создать систему стимулов субъектов Федерации, попавших в первую группу. Ведь понимаете, что когда вот это усреднение будет происходить, а оно происходит... Я, например, смотрю (не помню, какая эта область была) информацию, и правда теряют некоторые области, потому что они выше среднего, а значит, тогда у них неэффективные, или, вернее, излишние расходы получаются, их тоже каким-то образом нужно простимулировать, потому что если мы это не сделаем, то смысл на следующий год улучшать состояние своих собственных доходов будет потерян. Я понимаю, что могут быть гранты, могут быть поощрения, но речь не о грантах и поощрениях, а о заработанных данным регионом средствах, которые должны на законных основаниях оставаться в этом регионе, поскольку они лучше работали, так скажем. Ну, знаете, там санкции есть, поэтому по санкциям я здесь ничего говорить не буду, ничего не предлагаю.

Провести предварительный анализ или смоделировать возможные неувязки при исполнении госпрограмм, потому что я уже только что сказал, в госпрограммах заложены и такие ресурсы, и исполнение все-таки в расходах субъекта сидит за счет собственных ресурсов, а собственными ресурсами мы считаем ту дотацию, которую получаем.

Следующее. Тщательно проработать систему коэффициентов, потому что так, конечно, как выглядит коэффициент на сегодняшний день, это правда очень коррупционная составляющая. Я просто точно знаю, потому что где-то в начале 2000-х годов, когда один мой бывший студент был Министром финансов, а другой был мой товарищ, он вместе со мной в аспирантуре учился, и вот они соревновались, кто как решит вопрос по бюджету. Причем один опередил другого на

5 миллиардов. А почему? Потому что внес коэффициент горных территорий.

Но, извините, когда Минфин утверждает, проводит все эти согласования, он же, наверное, понимает, что есть определенное население, которое за этой чертой находится, и все-таки географические и статистические материалы для этого существуют, потому что есть население сел, которые там есть и так далее. А есть еще и другие коэффициенты, которые не всегда вслух произносятся, но они существуют. Так вот, должна быть очень четкая, очень прозрачная система коэффициентов. Именно система коэффициентов, которая будет доведена до каждого субъекта, и каждый будет четко понимать: «Вот этот коэффициент для меня важен, я буду его подтягивать, я буду улучшать состояние этого коэффициента».

Дальше. Разработать государственные стандарты в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты. Вы понимаете, я еще в перерыве чуть-чуть подискутировал с Сергеем Леонидовичем по поводу того, что они тоже предлагают внесение стандартов, но тот стандарт, который предлагается, на мой взгляд, очень мало осуществим, или, скорее, неосуществим. Но стандарты в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты использует не одно государство, не два и даже не десяток государств. Они их отработали, есть методики их отработки, мы тоже в принципе на пути этом идем, но у нас сегодня такого стандарта нет. Конечно, стандарт предусматривает и определенные коррекции с учетом тех территорий, о которых будет идти речь.

Ну и после этого. Вот разговор буквально вчера с одним из руководителей муниципального образования, очень крупного города. Все хорошо, ладно, мы приспособимся ко всему. Но пускай уж хотя бы на пять лет, чтобы мы знали, к чему приспособливаться, потому что условия игры меняются каждый раз. Соответственно, если мы отрабатываем этот механизм модельного бюджета... А он модельный и хорошо, я его поэтому и поддерживаю, что он модельный, а не костный, в нем всегда как-то эти реперные точки можно отследить, можно понять, каким образом устроена та или иная ситуация. Поэтому закрепить все-таки этот финансовый инструмент на достаточно длительный срок, от 5 до 10 лет. Это даст, конечно, стабильность, возможность роста субъектов Российской Федерации. Конечно, честно скажу, когда слушал вас, возникло еще больше идей, но их нужно все-таки продумать, прежде чем предлагать. Поэтому большое спасибо за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое, Георгий Николаевич.

Слово для выступления предоставляется Вере Николаевне Сухих, заместителю Министра финансов Удмуртской Республики. Прошу Вас.



В.Н. СУХИХ,
заместитель министра финансов
Удмуртской Республики

Добрый день, уважаемые участники совещания! Спасибо за предоставленное слово.

Что бы мне хотелось сказать? Прослушала я уже много выступлений, поэтому свой доклад скорректирую и уже, наверное, больше скажу своими словами как практик ведения реестра расходных обязательств. В принципе модельный бюджет – идея хорошая, да. У Минфина в данной ситуации модельный бюджет, как я вижу, – это вариант оценки расходных полномочий регионов по всем позициям, соотнесение к неким средним показателям и попытка определить, есть ли у регионов избыточные расходы, либо региону чего-то недостает. Если коснуться моего конкретно региона, Удмуртской Республики, то по итогам 2016 года, проинвентаризировав реестр расходных обязательств, нам вывели превышение расчетного уровня над фактическими расходами 2,9 млрд. рублей. Основные суммы – это сфера образования, сфера культуры и сфера тушения пожаров. То, что касается тех небольших полномочий, которые приняты нормативными документами именно нашего уровня, то они ниже среднероссийских в 10 раз. Там у нас всего 220 миллионов.

Для расчета модельного бюджета Министерство финансов России взяло такой инструмент, как реестр расходных обязательств. И мое мнение как практика, который начинал заполнять реестр расходных обязательств еще в 2005 году, потом за своими специалистами проверяла его, это неоднозначное соотнесение расходов к полномочиям даже внутри одного министерства. То есть человек сидит, он работает с нормативной базой, он ее проинвентаризировал, он берет федеральный закон № 184 и смотрит, куда ему отнести свои расходы. И он принимает решение, что он отнесет их к этому полномочию. Через год там сядет другой человек, он начнет с нуля заполнять этот реестр расходных обязательств и примет решение, что ему надо расходы отнести совсем в другое полномочие. Поднимет нормативку и докажет, что его можно включить в другое полномочие. Поэтому даже вариативность внутри региона, получается, на всю страну она так и перенеслась.

Когда в прошлом году, взяв реестр расходных обязательств и к нему сделав справочную таблицу, уже Минфин России попытался полномочия подтянуть обратно к расходной классификации, у меня была первая реакция, что невозможно свести несводимое, к единству тут точно мы не придем.

Поэтому первая задача на сегодня – это именно разработать некие четкие методические указания в привязке к классификации и к тем расходным полномочиям, которые мы разложим. Тогда, возможно, часть вопросов и проблем уже снимется.

И дальше уже можно будет дорабатывать этот новый продукт, вводить какие-то коэффициенты корректировки, учитывать разность наших все-таки субъектов. Ну и, наверное, все. Это по первому.

По предложениям. У нас у регионов они одни и те же, поэтому повторять я не буду. Да, мы хотим, чтобы учитывались расходы на развитие экономики региона. Да, мы хотим, чтобы была возможность по тем направлениям, где наши расходы получились ниже среднероссийских, ставить среднероссийские. Потому что я понимаю, что, когда мы заполняли реестр расходных обязательств, у нас была задача проинвентаризировать и максимально свои расходы подвести под закон № 184, чтобы наших полномочий было как минимум... Теперь получается, что можно было и ставить свои, потому что среднероссийские в 10 раз выше, чем мои региональные.

Я так понимаю, услышав Дарью Сергеевну, часть предложений регионов они уже взяли. Поэтому если вот это они доработают, установят именно единство отнесения расходов в реестре расходных обязательств к полномочиям, то, я думаю, шаг будет вперед большой сделан. Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое, Вера Николаевна.

Вера Николаевна, в Вашем выступлении внутри были очень такие формулировки в отношении реестра, как это довести до ума. Я понимаю, построить нормальную матрицу. Наши попытки тоже в Совете Федерации соотнести, разобраться... Сформулируйте, пожалуйста, и пришлите нам. Это даже не в рамках модельного бюджета. Это та проблема, как Вы заметили, наших документов – и расходные полномочия, и соотношение. Это то, за что борется всегда Совет Федерации и что у нас всегда находится на острие.

А вот эту таблицу мы знаем. Нам все говорят в Правительстве: «Мы это провели. Мы проинвентаризировали все расходные полномочия». Мы просим: «Ну, покажите». Совет Федерации просит, мы не видели до сих пор. А на них надо давить. Спасибо большое.

Слово для выступления предоставляется Ерошину Александру Анатольевичу, консультанту системно-аналитического отдела Аналитического управления Аппарата Ярославской областной Думы.

Прошу Вас.



А.А. ЕРОШИН,
консультант системно-
аналитического отдела
аналитического управления
аппарата Ярославской
областной Думы

Добрый день, уважаемые коллеги. Когда я предлагал тему выступления «О расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований», то, наверное, не совсем в точку попал, обсуждение идет о модельном бюджете региона. Но все-таки сейчас считаю, что говорить о модельном бюджете региона важно не только с точки зрения установления связей с федеральным центром и унификации этих отношений, но и по линии взаимосвязи регионального бюджета с нижестоящими. Это важный вопрос для региональных органов государственной власти, который требует также своего модельного решения. Несмотря на то, что в каждой области, крае, республике есть свои особые, местные интересы, которые нужно учитывать, модельное представление обязательно должно присутствовать.

Что я хотел сказать? В настоящее время, если я не ошибаюсь, вопросы взаимоотношений по линии дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований решаются через модельный закон, составленный Министерством финансов еще в 2007 году. По крайней мере, мне другого, более актуального варианта неизвестно. Эта форма висит на сайте Министерства финансов, и те формулы, которые она рекомендует, используются в практике и действующих также в настоящее время правилах. Например, в Ярославской области, которую я представляю. Поэтому можно говорить и об этом законе, достаточно уже старом, но тем не менее актуальность свою он сохранил.

В этом законе решаются два основных актуальных вопроса, которые можно также унифицировать, – это определение объема финансовой поддержки местных бюджетов и формула распределения дотаций на выравнивание.

Чтобы не утомлять математическими упражнениями длительными, я обращаю внимание только на одно: что формула 2.3 – это то, что вписано в региональный закон о межбюджетных отношениях и регулирует распределение дотаций между муниципальными образованиями.

Откуда взял Минфин эту формулу, остается тайной, которую я, как мне кажется, разгадал. Если времени хватит, я в конце скажу об этом. Но пока берется как постулат эта формула и дальше считается. Как оказывается, в принципе она верна по сути, но, правда, никто не объясняет, еще раз говорю, откуда она взялась.

Здесь важно обратить внимание на то, как считается индекс налогового потенциала: это соотношение индивидуального налогового потенциала и среднего по региону. Это важно для того, чтобы потом говорить об индексе бюджетных расходов, к которому я перехожу далее.

Модельная формула довольно витиевата. Составлена она, исходя из лучших побуждений, как говорится, используя, так называемые, удорожающие коэффициенты по видам услуг, оказываемых потребителям. Но достаточно искусственный счет. Я взял в качестве примера так: рассмотрел регионы Центрального федерального округа, и выяснилось, что в 7 из них, включая Московскую область, флагмана, расчет индекса бюджетных расходов происходит не так, как рекомендует модельный закон. А в том виде, как у меня написано – сложно, конечно, словами описать – но так оно и происходит.

Действительно, с моей точки зрения, эта формула обладает рядом преимуществ. Она ближе к практике, то есть в ней имеется дело с такой известной и понятной категорией, как расчетные расходы и расходы в то время, как в формуле Минфина, которой следует также большинство регионов, некоторый искусственный счет существует, с моей точки зрения.

Кроме того, многие регионы пользуются этой формулой, так сказать, неофициальной что ли, говорит о том, что эта формула все-таки удобна.

И что еще я хотел сказать? Что, наконец, она рассчитывается в унисон, почему я обращал внимание на то, как рассчитывается индекс налогового потенциала, аналогично рассчитывается. Это очень удобно.

И, наконец, эта формула открывает путь к совершенствованию формулы расчета 2.3, которую мы с вами только что пролистнули.

Постараюсь больше не утомлять вас математикой, хотя снова мы к ней возвращаемся. Сравним формулу 2.3, которой сейчас пользуются, и то, что из нее получается, если методом подстановки простой математической приходим к формуле 4.2. Как видите, она достаточно проста, обозрима. Она сохраняет те достоинства, которые есть в официальной формуле. То есть дотации в обратной зависимости находятся от бюджетной обеспеченности. Все как положено. Но она еще

содержит одно любопытное положение о том, что дотации попадают в прямую зависимость от налогового потенциала. И что получается? Чем больше налоговый потенциал, тем больше дотация. Немножко странно выглядит. И это действительно странно, но внешне это так и математикой доказано. Значит, получается, что регионы, муниципальные образования нацеливаются на увеличение налогового потенциала, против чего они всегда стараются бороться. Зачем? Чтобы получить больше дотаций.

Но на самом-то деле вообще налоговый потенциал присутствует при расчете бюджетной обеспеченности. Поэтому если это все раскрыть (все скобки), то получается формула 4.1, в которой налоговый потенциал стоит со знаком минус. То есть, конечно, чем больше налоговый потенциал, тем меньше дотаций.

Как бы то ни было, формула 4.2, которая у вас перед глазами, достаточно простая и кажется, можно ее с успехом применять. Для того чтобы это проверить, я провел такую калибровку, означающую отклонение от тех результатов, которые дают по официальной методике. Отклонения эти, как мы видим, минимальные.

Более того, тут вскрылся один маленький такой нюансик о том, что ровно 1,5 миллиона, если распределять дотацию на выравнивание между муниципальными районами Ярославской области и городами и городскими округами, то на 1,5 миллиона отклонение. Это наводит на мысль о том, что при определении объема дотации были допущены какие-то действия, которые, так сказать, немного «слизнули» с муниципальных образований 1,5 миллиона, хотя это совсем смешная сумма, но, тем не менее, это факт, этой формулой было доказано.

Дальше. Что касается экономического смысла, я это пролистну, чтобы не утомлять. Здесь еще больше, как вы видите, накручено математики, но сразу обращаю внимание на главное, о чем идет речь, – о том, что объем дотации взаимосвязан... Кто бы спорил, спрашивается, но здесь математически доказано, что объем дотаций взаимосвязан с критерием выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. Обращаю внимание, что таких вариантов расчета может быть два: 5.1 – если критерий выравнивания берется больше, чем бюджетная обеспеченность наиболее обеспеченного муниципального образования, и вариант, когда критерии выравнивания выбираются где-то в промежутке. То есть, есть как в Ярославской области – это город Ярославль, и все остальные, которые меньше имеют свою бюджетную обеспеченность, то есть получают дотации только они, а обладающие более высокой бюджетной обеспеченностью муниципальные образования дотации, как известно, не получают.

Но, тем не менее, чтобы для наглядности сделать практический вывод, к которому я сейчас подвожу, удобно воспользоваться именно формулой 5.1. Что она показывает? Она показывает, что объем фонда

финансовой поддержки (то есть это и есть объем дотаций) однозначно связан с критерием выравнивания. Буква «К», символ «К» обозначает: чем больше критерий «К», тем больше фонд финансовой поддержки или объем дотаций и наоборот. Отсюда следует, мне кажется, следующий вывод практический: эта верификация формулы означает проверку опытным путем применения этой формулы на практике. Мы к этому вопросу еще, возможно, вернемся.

Теперь перехожу к предложениям. Начну, пожалуй, с пункта 2 – в отношении Бюджетного кодекса Российской Федерации. В Бюджетном кодексе существует положение о том, что при планировании, при составлении, при определении объема дотаций не допускается такой объем, который снижает критерий выравнивания в следующем году ниже, чем в текущем году. То есть предполагается, что критерий выравнивания должен только возрастать, по крайней мере, не снижаться от года к году. Если мы вернемся к практике, к опыту Ярославской области, средние столбцы показывают, что... 2016–2017–2018 годы мы видим, что в 2017 году было допущено немножко ниже, чем в 2016 году, то есть вроде снизились немножко. Является ли это нарушением Бюджетного кодекса? Не знаю, и никто на это не обратил внимание.

Но я считаю, что все-таки это положение является избыточным. Почему? Ну, не то что бы избыточным. Если вернуться к формулам и формуле 5.1, то что получается. Если мы вводим требования увеличения коэффициента «К»... Ведь мы исходим из того, что налоговый потенциал постепенно, от года к году, растет, худо ли, бедно ли, но повышается. Мы, во всяком случае, стремимся к этому и работаем над этим. Если не налоговый потенциал растет, а показатель, стоящий в знаменателе, то чтобы коэффициент «К» не снижался, нужно обязательно увеличивать и фонд финансовой поддержки. То есть получается такая картина, что из года в год регионы должны наращивать фонд финансовой поддержки. Остается тогда вопрос, откуда брать деньги все время, чтобы неуклонно увеличивать этот фонд финансовой поддержки, – из собственного кармана, конечно, больше неоткуда. Поэтому я считаю, что это положение может быть исключено из Бюджетного кодекса, так как практически труднореализуемо.

Что касается первого предложения – исключить абзац, – то речь идет о следующем. В действующей редакции... Я для примера взял статью 138, касающуюся распределения дотаций между муниципальными районами (есть еще между поселениями, но не суть, – всё одно и то же). Так вот, объем дотаций утверждается, говорится в действующей редакции, законом субъекта исходя из необходимости достижения критериев выравнивания, которые устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

То есть два показателя, взаимосвязанных один с другим, дважды утверждаются законом о бюджете. То есть получается масло масляное, два раза одно и то же утверждаем. Причем здесь провозглашается, что исходным является критерий выравнивания. Но практика, как мы видим, показывает то, что при планировании объема дотаций исходит из того, насколько возможен этот объем. То есть все-таки ключевым, главным является этот пункт. Объем дотаций достаточен, может потянуть там региональный бюджет, чтобы передать их муниципальным образованиям, значит мы включаем. А уже потом говорим о том, что вот критерии выравнивания могут стоять где-то между самым высшим значением. Для Ярославской области, для города Ярославля, у них критерий бюджетной обеспеченности – 1,45 и между городом Рыбинском, вторым по бюджетной обеспеченности – 1,127. Мы выбираем 1,233. То есть этот критерий выбирается уже под объем дотаций.

Именно поэтому, можно сказать, что вот эта формулировка не совсем корректна. С правой стороны я предлагаю свою по возможности формулировку, которую можно рассмотреть. При этом критерий выравнивания не обязательно уж так категорично устанавливать законом о бюджете, хотя это можно сделать. Поэтому лучше положение сформулировать так, что устанавливаться на очередной плановый период (на очередной год) нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, а там он уж сам усмотрит, либо законом могут утверждать, либо постановлением правительства местного, как им удобно. Важно определить объем дотаций, который, кстати говоря, определяется и утверждается законом о бюджете отнюдь не на основании этого пункта Бюджетного кодекса, а есть статья 184.1, которая в седьмом абзаце прямо говорит, что объемы межбюджетных трансфертов законом о бюджете утверждаются. И идет перечисление, основные характеристики и так далее. И вот доходит до того – объем межбюджетных трансфертов. Поэтому дважды повторять в одном документе, что объем дотаций утверждается законом о бюджете, не обязательно. Вот такие соображения.

И еще теперь о модельном законе. Собственно то, о чем я говорил все вышесказанное именно направлено на его совершенствование. Я предлагаю включить в этот модельный закон, усовершенствовать его в духе времени, по крайней мере, как вариант для расчета дотаций местным региональным бюджетам предложить. То есть сохранить и ту формулу, которая сейчас есть в модельном законе Минфина, можно включить туда еще и ту, которую я вам показывал, эту формулу короткую и лаконичную, которую также можно как альтернативный вариант для расчета дотаций. Спасибо за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

А.А. ЕРОШИН

Еще я хотел бы передать привет Сергею Дмитриевичу Валентею, который считает, что все идеи иссякли по поводу дотаций (идеи о расчете дотаций на выравнивание), он говорил об этом. Но я думаю, что еще впереди работы достаточно много и можно ее продолжать.

Что касается Минфина, я все-таки рассчитываю туда направить разработки.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, два сообщения.

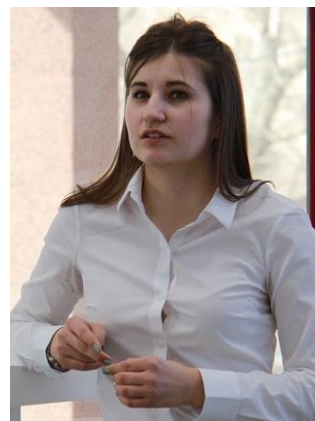
Первое. Как вы посмотрите, если мы в своих рекомендациях напишем: предложить Минфину на своем сайте, может быть, на своих сайтах или, может быть, на сайте госуправления создать некую платформу, где будут вот эти вопросы, связанные с разработкой модельных бюджетов субъектов, о наработках субъектов по разработке модельных бюджетов муниципальных образований как бы систематизировать.

Второй вопрос. Вопрос о методике налоговых льгот. Вы лучше меня знаете, что там твориться. Как мне сказали, восьмая итерация идет данной методики. Но стоит один вопрос: мы не можем понять, учитывается ли там единичное, будем так говорить, не системное влияние налоговых льгот. Получается, что никаким образом кумулятивный эффект от применения льгот не обсчитывается. Каждая льгота рассчитывается индивидуально, и, честно говоря, мы не можем понять, как этот механизм работает. Так это или не так? И нужен ли какой-то особый учет системной оценки этих льгот? Потому что по своей сути эти льготы можно объединить даже внутри каждой типологии как разбивает Минфин в группу льгот, которая должна добиваться кумулятивного эффекта. Если будем считать по отдельности, то чаще будем в минусе. Стоит ли этот вопрос поднимать или не стоит? Или это пока хотя бы, чтобы такую методику, наконец, утвердили. Так, однозначного мнения нет, есть возможность сообщить нам.

И последний вопрос – нас интересует насколько влияет система дефляторов на разработку модельных бюджетов, насколько она обеспечивает, будем так говорить, достоверность в региональном разрезе? Нужно ли ее расширять? Поскольку типологизации регионов вряд ли удастся добиться, может быть, типологизацию дефляторов провести?

Спасибо большое, уважаемые коллеги!

**Ознакомление с Российским экономическим университетом
имени Г.В. Плеханова (посещение Ситуационного центра
социально-экономического развития субъектов Российской
Федерации РЭУ имени Г.В. Плеханова)**



РЕКОМЕНДАЦИИ
семинара-совещания руководителей аналитических служб
аппаратов законодательных (представительных) и
исполнительных органов государственной власти субъектов
Российской Федерации на тему «Роль и место модельных
бюджетов в условиях трансформации государственной
региональной политики»

г. Москва

12 апреля 2018 года

Рассмотрев вопрос «Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики», участники семинара-совещания отмечают следующее.

За последнее время был принят комплекс мер, направленных на обеспечение сбалансированности и повышение устойчивости региональных бюджетов.

В 2017 году Президентом Российской Федерации В.В. Путиным было принято решение о запуске масштабной программы реструктуризации сроком на 7 лет бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации. Программа была оперативно разработана и начала реализовываться с 1 января 2018 года.

Также в 2018 году была значительно повышена прозрачность и предсказуемость распределения трансфертов, предоставляемых региональным бюджетам из федерального бюджета.

Кроме того, была продолжена работа, направленная на оптимизацию распределения федеральных, региональных и муниципальных полномочий. Итогом стало формирование «модельных» бюджетов субъектов Российской Федерации, уточнение на этой базе методики распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Проблематика «модельных» бюджетов в условиях трансформации региональной политики должна найти отражение в государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 года № 445.

Расчет «модельного» бюджета осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». В соответствии с действующей методикой при определении «модельного» бюджета расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований разделяются на первоочередные и

непервоочередные.

Нормирование расходов осуществляется по 23 направлениям, из них 22 первоочередные укрупненные «отраслевые» группы полномочий (образование, здравоохранение, культура, сельское хозяйство и пр.).

На первом этапе расчета «модельного» бюджета определяется среднероссийский показатель по каждой группе расходных обязательств (без учета 5 максимальных и 10 минимальных значений по каждой группе). Далее к среднероссийским показателям применяются индивидуальные факторы, определяющие стоимость расходных обязательств и корректирующие коэффициенты.

Доведение объемов финансирования до среднего значения производилось в отношении расходов на образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт, а также расходов на социальное обеспечение. Следующий этап расчета – определение минимального объема расходов по каждому расходному обязательству, а также формирование «модельного» бюджета по субъектам Российской Федерации и его использование в межбюджетных отношениях.

Анализ полученных таким образом «модельных» бюджетов всех 85 регионов показал, что в 57 регионах их налоговый потенциал не позволяет покрыть нормативные расходы на среднероссийском уровне, а в 24 из них – не позволяет это сделать даже после получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и целевых трансфертов.

Участники семинара-совещания считают, что «модельные» бюджеты позволяют сделать распределение финансовой помощи регионам более обоснованным и объективным. Они могут и должны стать действенным инструментом для оценки параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, для определения размера межбюджетных трансфертов, предоставляемых регионам из федерального бюджета, а также для оценки эффективности деятельности региональных органов власти.

Первые результаты использования модельных бюджетов показали, что действующая методология их составления имеет целый ряд принципиальных недостатков.

В связи с этим участники семинара считают целесообразным рекомендовать:

1. Министерству финансов Российской Федерации:

1) внести корректировки в методику составления модельных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе:

- изменить порядок расчета модельных расходов, отказавшись от их расчета на основе среднероссийских показателей с использованием корректирующих коэффициентов. Перейти к расчетам модельных расходов на основе нормативов затрат по каждому виду расходных

полномочий;

- расширить перечень расходов субъектов Российской Федерации, учитываемых в составе модельных расходов, на финансирование программ развития экономики и социальной сферы. Величина данных расходов может определяться как доля от налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации. Это позволит субъектам Российской Федерации более эффективно решать задачи наращивания своего экономического потенциала;

- учитывать в составе модельных расходов субъектов Российской Федерации расходы на софинансирование мероприятий по обеспечению доступа всех населенных пунктов к сети интернет, в соответствии с задачей, поставленной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года;

- обеспечить учет расходов на обслуживание муниципального долга при расчете модельного бюджета консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (модельный бюджет считается по консолидированному бюджету субъекта Российской Федерации, но долговая нагрузка муниципалитетов при этом не учитывается);

- внести изменения в методологию расчета модельного бюджета с учетом реальных потребностей регионов, учитывая при этом, что данная методика основывается на фактических расходах 2016 года, то есть на настоящий момент заниженных;

- внести изменения в методологию расчета модельного бюджета в целях обеспечения полноты учета особенностей и специфики районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, учета установленных федеральным законодательством гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, районных коэффициентов и надбавок к заработной плате, расходов на проезд к месту отпуска;

- внести изменения в методологию расчета расходов субъектов Российской Федерации по модельному бюджету, обеспечив максимальное соответствие групп полномочий регионов отраслевым расходам бюджетов субъектов Российской Федерации;

- предусмотреть разработку особой методики расчета модельного бюджета для регионов со сложной транспортной доступностью территорий, а также для территорий, отнесенных к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства;

- включить в государственную программу «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»:

минимально необходимый перечень расходных обязательств субъекта Российской Федерации, включающий мероприятия по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и государственных программ;

расчет модельного (минимального) бюджета субъекта Российской Федерации в части последующей работы по расчету минимальных бюджетов муниципального образования первого и второго уровней;

развитие автоматизированной системы ведения реестров расходных обязательств;

- обеспечить открытый доступ финансовым и контролирующим органам субъектов Российской Федерации к данным реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, сформированных с использованием автоматизированной системы ведения реестров расходных обязательств;

- производить расчет модельного бюджета на трехлетний бюджетный цикл на основании параметров реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, сформированных на очередной финансовый год и плановый период с использованием автоматизированной системы ведения реестров расходных обязательств;

- в рамках формирования модельного бюджета предусмотреть индексацию на уровень инфляции среднего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по группам полномочий и иных удорожающих факторов, возникающих при принятии решений федерального и регионального уровней государственной власти, а также исключить из расчета объемы финансирования за счет адресных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

- осуществлять ежегодную актуализацию и корректировку отдельных коэффициентов, используемых для определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципального образования, в частности коэффициента расселения и используемой для его расчета численности населения, проживающего в населенных пунктах с численностью до 500 человек;

- рассмотреть возможность дополнения методики расчета коэффициента расселения поправочным коэффициентом, отражающим плотность населения и учитывающим фактическую удаленность населенных пунктов друг от друга;

2) продолжить совершенствование системы межбюджетных отношений, в том числе:

- рассмотреть возможность учета при предоставлении межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации их вклада в стимулирование инвестиционной деятельности в регионе за счет предоставления пониженных налоговых ставок;

- рассмотреть возможность внесения изменений в методику расчета налогового потенциала субъектов Российской Федерации, обеспечив учет предоставляемых налоговых льгот при расчете налогового потенциала;

- повысить качество прогнозов доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, применяемых при расчете налогового потенциала субъектов Российской Федерации для целей распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, с целью минимизации ежегодного отклонения от фактического исполнения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Рассмотреть возможность внесения необходимых изменений в методику оценки налогового потенциала субъектов Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 года № 670¹);

- обеспечить дальнейшее развитие системы налогообложения консолидированных групп налогоплательщиков (КГН), направленное на обеспечение предсказуемости доходной базы субъектов Российской Федерации, в том числе урегулировать механизм возврата переплаты налога на прибыль организаций из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- сохранить мораторий на регистрацию новых КГН² с учетом их влияния на формирование бюджетов субъектов Российской Федерации, на изменение договоров о КГН, включая случаи реорганизации, которая приводит к образованию новых юридических лиц-участников КГН;

- пересмотреть критерии распределения налога на прибыль организаций и рассмотреть возможность ужесточения ограничений на списание убытков внутри КГН (на уровне 30%)³;

- рассмотреть возможность возврата к распределению налога на прибыль организаций по ставкам 2% - в федеральный бюджет и 18% - в бюджеты субъектов Российской Федерации и уменьшения минимального порога региональной ставки налога на прибыль организаций с 13,5% (12,5% в 2017-2020 гг.) до 10%.

2. Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству здравоохранения Российской Федерации,

¹ Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

² Действовал до 31 декабря 2017 г. Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и статьи 342.4 и 342.5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

³ Проект Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (законопроект № 11078-7) в редакции первого чтения содержал положение о пороге списания убытков прошлых лет участников КГН в 30% совокупной налоговой базы.

Министерству труда Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации, Министерству связи Российской Федерации:

- обеспечить своевременное выполнение Перечня поручений Президента Российской Федерации № Пр-517ГС по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 1 февраля 2018 года в части внесения до 1 декабря 2018 года в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих включение расходов, осуществляемых за счет средств государственных фондов развития промышленности, создаваемых субъектами Российской Федерации, в состав расходов, учитываемых при определении расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований в целях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

- в соответствии со своей компетенцией разработать и утвердить нормативы затрат по укрупненным видам расходных полномочий субъектов Российской Федерации и их использование для формирования модельных бюджетов;

- совместно с экспертным сообществом рассмотреть возможность формирования нормативов затрат по отдельным категориям расходных полномочий субъектов Федерации на основе стандарта благополучия;

- обеспечить постоянный мониторинг и инвентаризацию всех видов полномочий субъектов Российской Федерации, а также доходных источников региональных бюджетов;

- обеспечить увязку мероприятий по совершенствованию межбюджетных отношений со Стратегией пространственного развития страны до 2025 года;

- обеспечить качественный учет неработающего населения и рассмотреть возможность передачи на федеральный уровень расходов по страхованию неработающего населения с одновременной передачей от субъектов Российской Федерации соответствующих доходных источников;

- рассмотреть возможность совершенствования проекта методики оценки эффективности налоговых льгот с целью недопущения снижения инвестиционного и экономического потенциала регионов;

- ускорить формирование сводного реестра налоговых льгот, с его последующим опубликованием для общего доступа;

- рассмотреть возможность наделения субъектов Российской Федерации правом введения налогов и сборов, например, таких как налог с продаж, курортный сбор;

- рассмотреть возможность расширения полномочий субъектов Российской Федерации по управлению налогами в пределах, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации;

- разработать предложения по переносу фискальной нагрузки с процессов производства и труда на потребление;
- разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающий включение в Налоговый кодекс Российской Федерации неналоговых платежей, имеющих квазиналоговый характер;
- рассмотреть возможность совершенствования методики расчета коэффициента дифференциации, который применяется при определении размера бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов на реализацию территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в части снятия ограничения значения показателя индекса бюджетных расходов.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- осуществлять мониторинг использования модельных бюджетов;
- подготовить предложения по совершенствованию системы межбюджетных отношений.

4. Направить данные Рекомендации в Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти (по списку), профильные комитеты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Приложение

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ, научный
руководитель Российского
экономического университета
имени Г.В. Плеханова

**Формирование «модельных бюджетов»: что
оценивается и для чего**

В течение последних 25 лет отечественные специалисты в области межбюджетных отношений пытаются конкретизировать:

- какой уровень расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ должен (может) считаться нормальным?
- как данный уровень можно оценить?
- как этот уровень должен учитываться при определении дотаций на выравнивание уровня их бюджетной обеспеченности?

Формирование модельных бюджетов отражает видение Минфином этого «нормального» уровня. Однако, видение Министерства вызывает ряд вопросов.

Первый вопрос. Нужно ли действительно перераспределять ресурсы между регионами (горизонтальное перераспределение)?

Второй вопрос. Что делать с субъектами РФ с существенным отставанием реальных расходов от модельных?

Третий вопрос. За счет каких источников и с помощью каких инструментов снизить этот разрыв?

Четвертый вопрос. Насколько реалистична предлагаемая модель расчета «модельных бюджетов»?

Ответ на эти вопросы требует специального рассмотрения. В контексте же обсуждаемой сегодня проблемы представляется более интересным, взяв за основу предложенную Минфином методику, *провести оценку* модельных бюджетов, попытавшись определить:

- какие субъекты РФ по уровню расходов более близки к «модельным»;
- какие субъекты РФ не столь близки к ним.

Для сопоставления «модельных бюджетов» *с реальной ситуацией* было выделено 4 группы регионов (табл. 1, 2)⁴.

Первая группа – это субъекты РФ, *не получающие дотации на выравнивание* бюджетной обеспеченности.

Вторая-четвертая группы сформированы в зависимости от отношения фактических расходов к модельным (по данным Минфина).

⁴ В качестве основы группировки выбрана разница между субъектами РФ в 3 пункта. Это соответствует возможной погрешности при расчетах.

Таблица 1

Группировка регионов по показателю отношения фактических расходов к модельным

Группы	Количество регионов	Показатели отношения фактических расходов к модельным
Первая	13	Субъекты РФ, не получающие дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности
Вторая	38	Фактические расходы существенно выше «модельных» - показатель от 190,2 (Севастополь) и 155,3 (Чукотский А.О.) до 103,3 (Ростовская обл.)
Третья	19	Группа с незначительными отклонениями фактических показателей от модельных (фактические показатели наиболее близки к модельным) – от 102,5 (Томская обл.) до 97,2 (Саратовская обл.).
Четвертая	14	Группа регионов с существенными (более 3%) отставаниями фактических расходов от модельных. Показатели от 96,4 (Республика Бурятия) до 89,4 (Алтайский край).

Таблица 2

Список субъектов РФ по группам

Субъекты РФ	Отношение модельных расходов к фактическим	Субъекты РФ	Отношение модельных расходов к фактическим
<i>I группа</i>		<i>II группа</i>	
Сахалинская область	337,1	г. Севастополь	190,2
Ямало-Ненецкий А.О.	241,8	Чукотский А.О.	155,3
Ненецкий А.О.	234,6	Республика Ингушетия	151,4
г. Москва	200,2	Магаданская область	148,6
г. Санкт-Петербург	191	Республика Крым	144,6
Ханты-Мансийский А.О.	183,9	Республика Саха (Якутия)	138
Республика Татарстан	148,6	Камчатский край	132,7
Тюменская область	146,9	Республика Мордовия	125,5
Ленинградская область	139	Республика Тыва	124,2
Калужская область	128,8	Белгородская область	123,7
Московская область	128	Красноярский край	122,9
Свердловская область	116,4	Карачаево-Черкесская Республика	121,5
Самарская область	107,3	Мурманская область	120,7
		Калининградская область	119,7
		Республика Алтай	117,8
		Тульская область	117,6
		Нижегородская область	117,3
		Еврейская автономная область	116,8
		Хабаровский край	116,7

Субъекты РФ	Отношение модельных расходов к фактическим	Субъекты РФ	Отношение модельных расходов к фактическим
		Ярославская область	114,7
		Республика Калмыкия	114,5
		Липецкая область	114,1
		Республика Коми	113,7
		Кемеровская область	111,9
		Республика Хакасия	111,7
		Курская область	109,4
		Тамбовская область	108,2
		Чеченская Республика	108,2
		Брянская область	106,6
		Иркутская область	106,4
		Архангельская область	105,9
		Псковская область	104,7
		Орловская область	104,6
		Рязанская область	104,4
		Удмуртская Республика	103,9
		Кабардино-Балкарская Республика	103,5
		Новосибирская область	103,4
		Ростовская область	103,3
III группа		IV группа	
Томская область	102,5	Республика Бурятия	96,4
Костромская область	101,8	Республика Чувашия	96,2
Пермский край	101,4	Республика Дагестан	95
Амурская область	101,4	Оренбургская область	94,9
Владимирская область	101	Тверская область	94,7
Ульяновская область	100,5	Волгоградская область	94,5
Вологодская область	100,3	Омская область	94,5
Курганская область	100,2	Приморский край	94,1
Смоленская область	99,5	Ставропольский край	92,5
Краснодарский край	99,5	Забайкальский край	91,7
Новгородская область	98,8	Республика Марий Эл	91,1
Республика Башкортостан	98,5	Астраханская область	90,5
Воронежская область	98,4	Ивановская область	89,6
Республика Северная Осетия-Алания	98,4	Алтайский край	89,4
Челябинская область	98,1		
Кировская область	97,9		
Республика Карелия	97,7		
Пензенская область	97,2		
Саратовская область	97,2		

Как следует из таблицы 2, расходы регионов I группы превышают необходимые. Но они имеют достаточный объем собственных доходов.

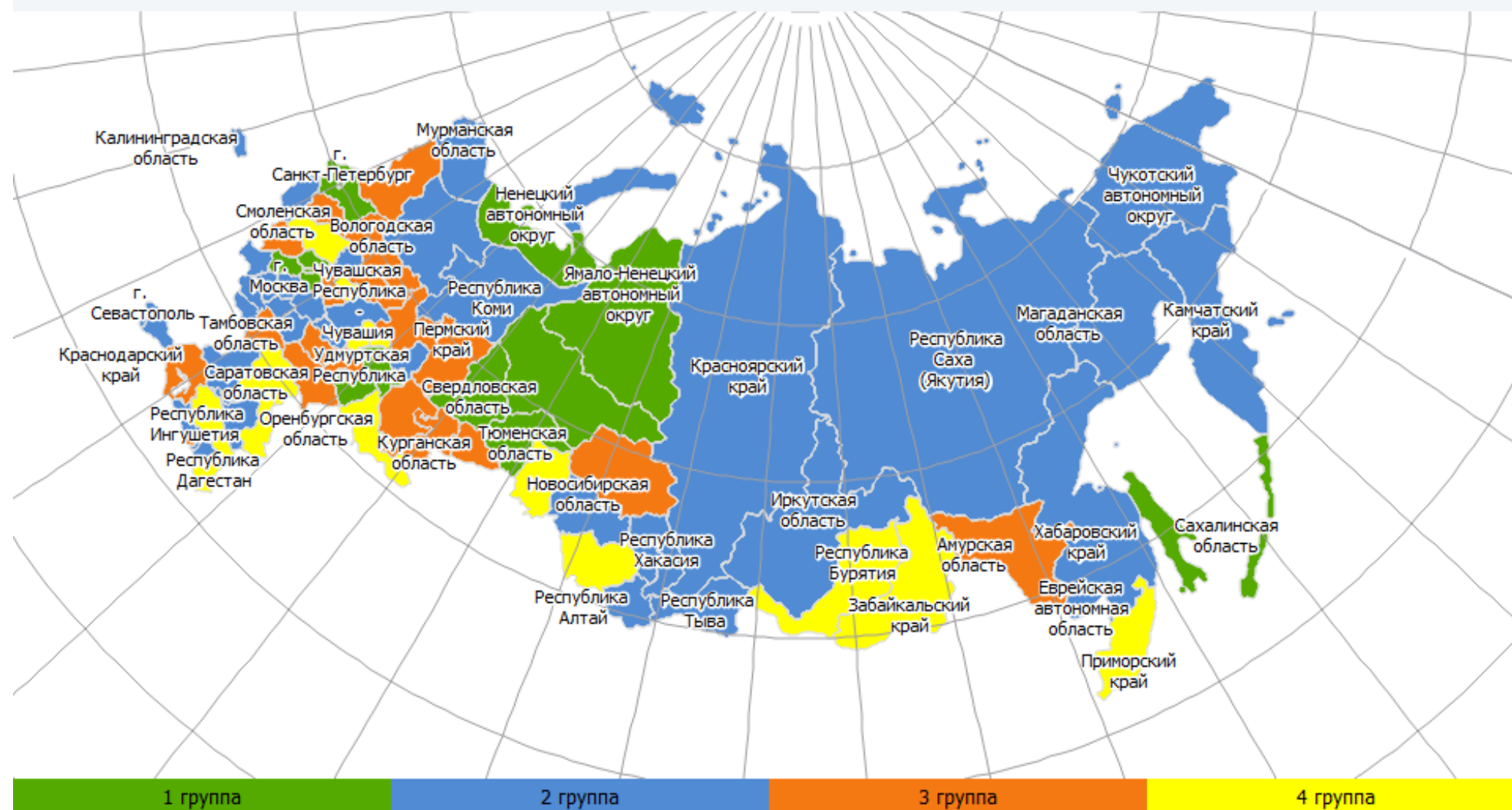
Она также показывает, что расходы регионов II группы превышают необходимые (более чем на 3 п.п.) и частично финансируются за счет дотаций из федерального бюджета.

Видно, что расходы регионов III группы близки к необходимым (именно такими и должны быть расходы для регионов данной группы) и при этом частично покрываются за счет дотаций.

И, наконец, расходы регионов IV группы недостаточны даже при наличии дотаций на выравнивание.

На карте Российской Федерации данная группировка выглядит следующим образом (рис. 1).

Наложение модельных бюджетов на ситуацию в субъектах РФ



Теперь рассмотрим фактические расходы на одном из *ключевых и социально значимых направлений*, на здравоохранение (табл. 3).

Таблица 3

Некоторые показатели по группам регионов

	Расходы , всего на душу	Расходы на здравоохра нение, включая территориа льный фонд на душу	Темп роста расходов на здравоох ранение	Темп роста расходов на здравоохра нение и социальну ю политику (по общей сумме)	Доля дотаций в доходах , %%	Дотации на выравни вание на душу	Отношени е фактическ их расходов к модельны м
<i>I группа</i>							
Максимум	437,4	58,6	1,16	1,27			337,1
Минимум	56,8	12,3	0,78	0,88			107,3
Средняя	153,6	27,7	0,97	1,06			
<i>II группа</i>							
Максимум	630,9	75,2	1,03	1,17	58,3	205,8	190,2
Минимум	37,2	9,7	0,61	0,77	0,3	0,3	103,3
Средняя	92,3	18,4	0,81	1,02	15,2	17,7	
<i>III группа</i>							
Максимум	71,5	19,5	1,08	1,10	29,2	12,8	102,5
Минимум	39,8	10,6	0,73	0,96	3,0	1,6	97,2
Средняя	51,8	13,6	0,81	1,03	10,1	4,9	
<i>IV группа</i>							
Максимум	61,9	17,8	1,10	1,11	48,9	18,2	96,4
Минимум	34,4	9,4	0,75	0,94	4,9	2,2	89,4
Средняя	46,5	12,6	0,87	1,02	16,5	7,3	

Не останавливаясь подробно на анализе данных таблицы 3, обращаю внимание на одно принципиальное обстоятельство. Это *существенные разрывы в уровнях расходов на здравоохранение* в различных группах субъектов РФ. Более наглядно эти различия видны на рисунке 2, иллюстрирующим соотношение по группам общей суммы расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г. в расчете на душу населения.

Рисунок 2



Не менее показательна информация, представленная на рисунке 3, иллюстрирующего соотношение душевых расходов на здравоохранение в субъектах РФ.

Рисунок 3



Как и предшествующий график, он демонстрирует не только различия между группами регионов, но и различия внутри них.

Теперь обратимся к III группе субъектов РФ.

Напомню, расходы их консолидированных бюджетов *наиболее близки* к тому, что, в соответствии с точкой зрения разработчиков

концепции «модельных бюджетов», видимо, можно считать нормальным.

Данную группу характеризуют:

- минимальная доля дотаций на выравнивание из трех групп, где эти дотации имеются (II-IV группы);
- минимальные значения размеров дотаций на выравнивание в расчете на душу населения;
- общая сумма расходов консолидированного бюджета в расчете на душу населения не на много выше, чем в четвертой группе, но существенно ниже средней для РФ (70% средней по РФ).

При этом с точки зрения *традиционного представления* о состоянии региональных экономик, в III группу вошел ряд субъектов РФ, являющихся *проблемными на протяжении продолжительного периода времени* (табл. 4).

Таблица 4

III группа регионов

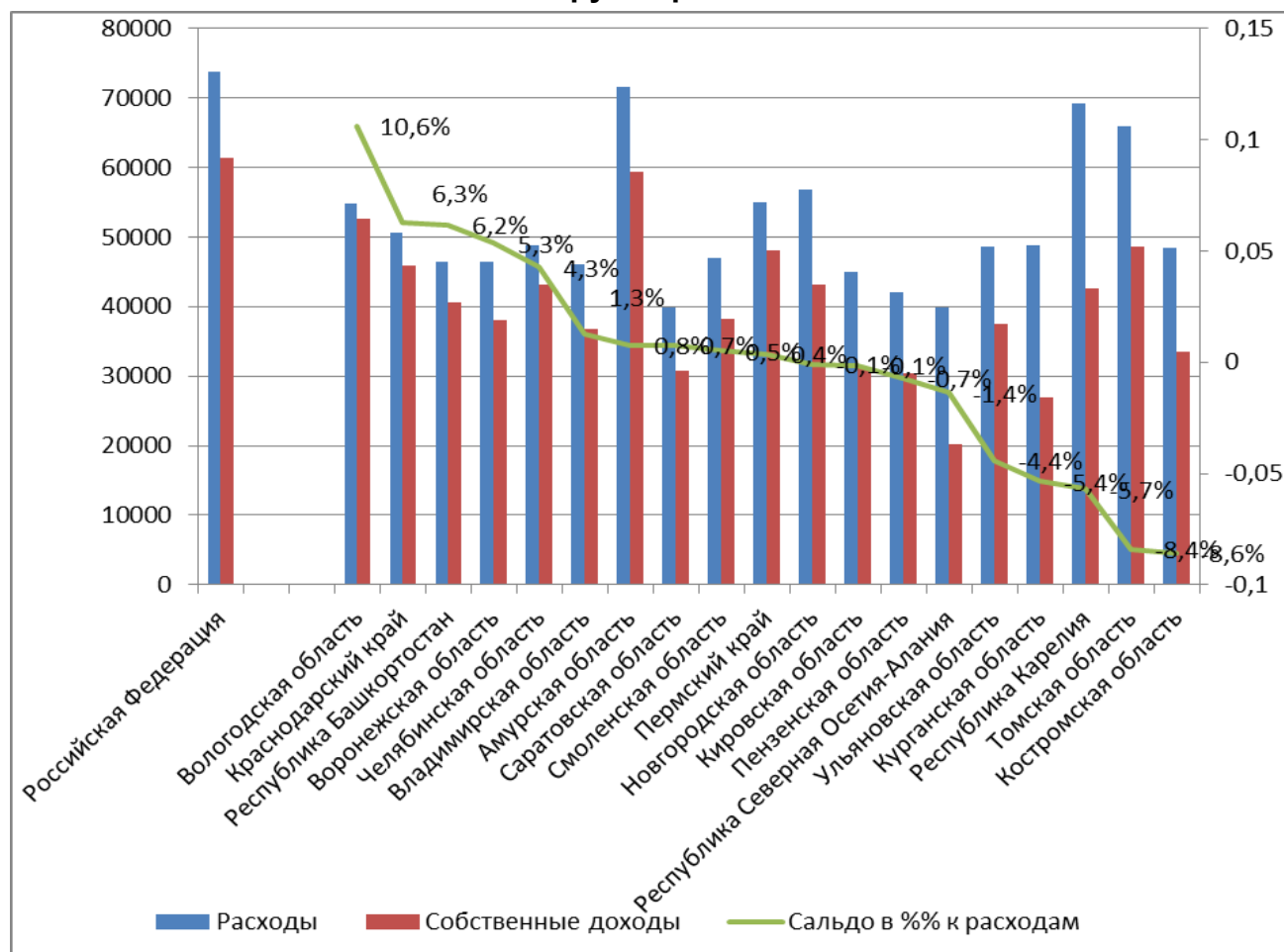
пп.	Субъекты РФ	Отношение модельных расходов к фактическим
1.	Томская область	102,5
2.	Костромская область	101,8
3.	Пермский край	101,4
4.	Амурская область	101,4
5.	Владимирская область	101
6.	Ульяновская область	100,5
7.	Вологодская область	100,3
8.	Курганская область	100,2
9.	Смоленская область	99,5
10.	Краснодарский край	99,5
11.	Новгородская область	98,8
12.	Республика Башкортостан	98,5
13.	Воронежская область	98,4
14.	Республика Северная Осетия-Алания	98,4
15.	Челябинская область	98,1
16.	Кировская область	97,9
17.	Республика Карелия	97,7
18.	Пензенская область	97,2
19.	Саратовская область	97,2

Кроме того, в III группу входят (рис. 4) 10 субъектов РФ, имеющих положительное бюджетное сальдо по итогам 2017 г. (Вологодская обл.,

Краснодарский край и др.). И 9 субъектов РФ, имеющих отрицательное бюджетное сальдо (Костромская обл., Томская обл. и др.).

Рисунок 4

Расходы, собственные доходы на душу населения и бюджетное сальдо по III группе регионов



Возвращаясь к вопросу об уровне расходов на здравоохранение, отмечу, что усреднённо эти расходы за счет бюджета на душу населения составляют 59% средних по РФ. С учетом расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования этот показатель поднимается до 82% средней для страны.

В рамках предложенной Минфином конструкции модельных расходов эти значения, вероятно, следует считать нормой. Однако, как мы полагаем, конструкция модельных бюджетов (с учетом их влияния на расчет дотаций на выравнивание), для которой нормой признаются расходы (душевые расходы) проблемных регионов, спорна. Ее реализация на практике будет свидетельствовать о курсе на замораживание расходов на заниженном уровне, порождающем ограничение возможности повышения качества и объема предоставляемых общественных услуг.

Завершая, хочу отметить, не вызывает сомнений необходимость оценки степени соответствия фактических расходов субфедеральных бюджетов объективно существующим потребностям.

Однако, во-первых, вызывает сомнения подход, согласно которому «нормой» являются расходы Волгоградской, Ульяновской и Курганской областей. Такая методология замораживает расходы регионов на критически низком уровне.

Между тем, представленные выше графики демонстрируют не только то, насколько разнятся четыре региональные группы, но и насколько разнятся регионы внутри групп.

Во-вторых, напрашивается вывод, что модельные бюджеты в их нынешнем виде представляют собой новый инструмент (формализованный) перераспределения ресурсов между:

- субъектами РФ;
- и/или между регионами и Федерацией.

Наконец, в-третьих, оценка «нормальных» (желательных, объективно необходимых) расходов должна формировать тенденцию к росту объема и качества предоставляемых общественных услуг, а не «замораживать», как это происходит в рассматриваемом случае, их на критически низком уровне.

Поэтому *подход Минфина* представляется *контрпродуктивным*.

Презентация М.А. СУББОТА, заместителя Председателя Правительства Камчатского края





ФОРМИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА МОДЕЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

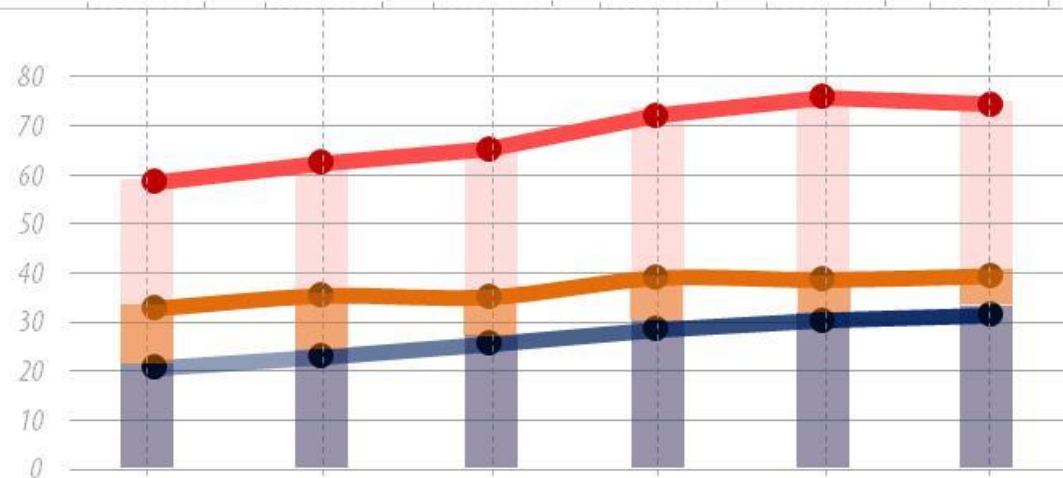
ПОЛНОМОЧИЯ В СФЕРЕ	ТЕКУЩЕЕ ЗНАЧЕНИЕ, МЛН.РУБ.	ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА МОДЕЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ, МЛН.РУБ.	ИЗМЕНЕНИЕ, МЛН.РУБ.	ИЗМЕНЕНИЕ, %
СОДЕРЖАНИЕ ОГВ и ОМСУ	10 702,9	7 328,6	– 3 374,3	– 31,5%
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	3 000,3	2 269,6	– 730,7	– 24,4%
ПО ТАРИФНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ	9 959,9	7 428,9	– 2 527	– 25,4%
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	15 928,9	8 890,2	– 7 038,7	– 44,2%
В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ	1 689,8	975,6	– 714,2	– 42,3%
В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	3 627,2	2 915,6	– 711,6	– 19,6%
В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ	5 105,9	4 366,9	– 739,0	– 14,5%
В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА	354,1	354,1	0	0
ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ – ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА ЖИЛЬЯ	410,3	184,1	– 226,2	– 55,1%
ВСЕГО	68 008,3	51 240,8	– 16 767,5	– 24,7%



ДИНАМИКА ДОХОДОВ

КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА КАМЧАТСКОГО КРАЯ ЗА 2013–2017 (млрд.руб.)

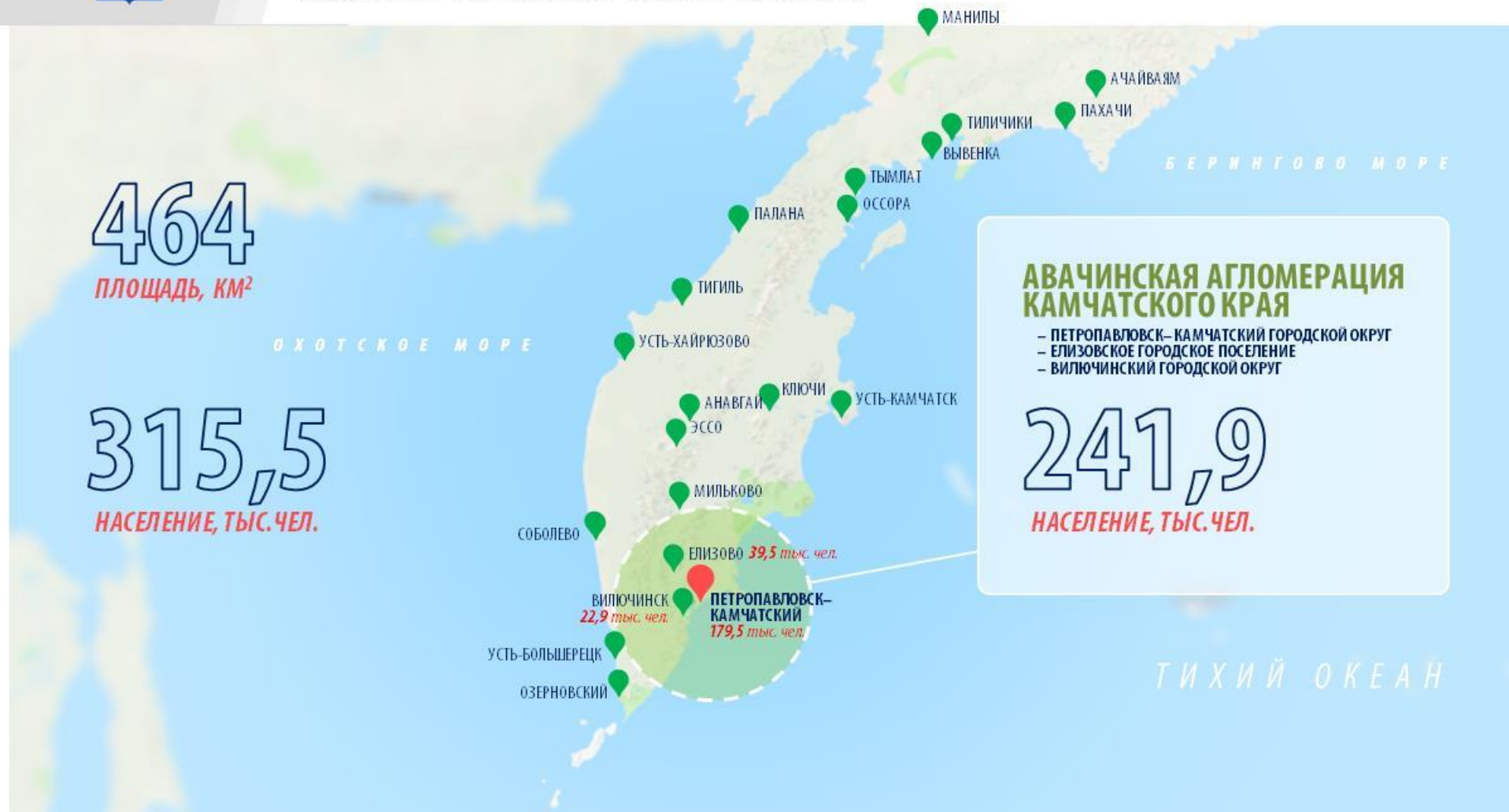
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 % к 2013
ДОХОДЫ БЮДЖЕТА, ВСЕГО	58,543	62,399	65,195	72,039	75,773	74,400	130,0
– ДОТАЦИИ	32,785	35,373	35,110	38,981	38,645	39,400	117,7
– НАЛОГИ И НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	20,650	22,933	25,581	28,484	30,261	31,400	146,0





КАМЧАТСКИЙ КРАЙ

ОСНОВНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ СУБЪЕКТА





МОДЕЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

С УЧЕТОМ ОСОБЕННОСТЕЙ РЕГИОНОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

- 1** Предусмотреть повышающий коэффициент по всем отраслям социальной сферы
- 2** Применить коэффициент дифференциации зарплаты к расходам на оплату труда
- 3** Применить коэффициент транспортной доступности к расходам на содержание учреждений *(исключив ограничение по его размеру)*
- 4** Расчет расходов на транспортное обслуживание осуществлять с разделением на виды транспорта
- 5** Расчеты на тарифное регулирование в сфере коммунального хозяйства учитывать по фактическим расходам
- 6** Вывести расходы на малокомплектные школы в отдельный вид расходов и учитывать их по расходам конкретного региона
- 7** Учитывать дополнительные расходы на компенсацию стоимости проезда в отпуск

Презентация А.Е. КЛИМОВА, заместитель министра – директор департамента бюджетной политики министерства финансов Тульской области



Министерство финансов Тульской области

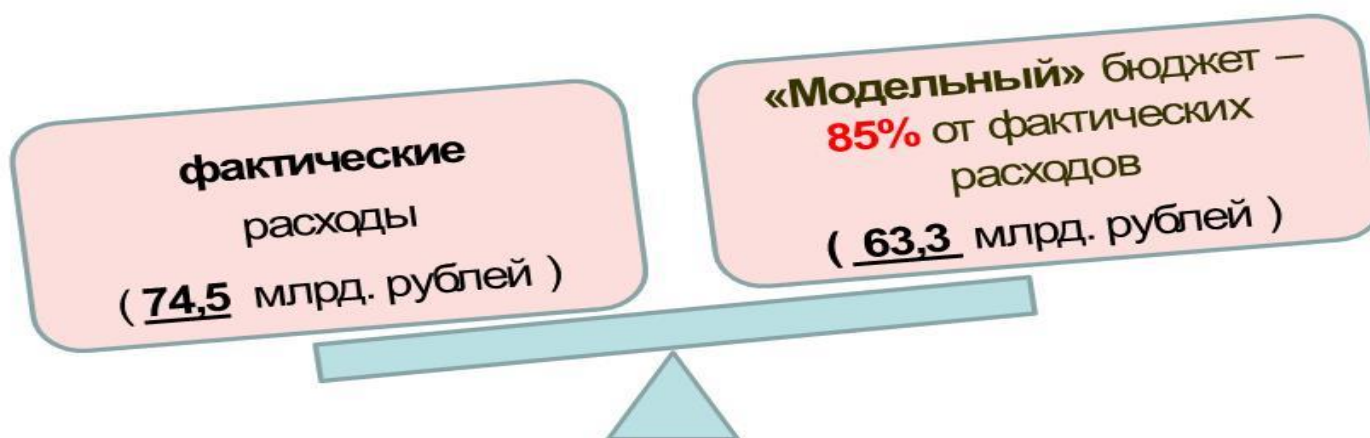
***вопрос: Реализация «модельного бюджета»
на примере Тульской области***

Докладчик: Климов Александр Евгеньевич,

***заместитель министра – директор департамента бюджетной
политики министерства финансов Тульской области***

12 апреля 2018 года

**Результаты инвентаризации расходных полномочий органов
государственной власти Тульской области и органов местного
самоуправления по итогам 2016 года**



**Динамика дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности
субъектов Российской Федерации, предоставляемых бюджету
Тульской области в 2016 -2018 годах**

(млн. рублей)

Наименование показателя	Консолидированный бюджет Тульской области		
	2016 год (факт)	2017 год (факт)	2018 год (план на 01.03.2018)
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	1 253,7	2 193,6	1 845,1
НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	67 101,5	68 961,7	69 870,5
<i>Дотация в объеме налоговых и неналоговых доходов</i>	<i>1,9 %</i>	<i>3,2 %</i>	<i>2,6 %</i>

**Варианты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2019 году по данным Минфина РФ
(на примере условий 2018 года)**

Тульская область

(млн. рублей)

Вариант 1 утвержденное распределение дотаций на выравнивание на 2018 год (<u>70%</u> - по "традиционной" методике, <u>30%</u> - с учетом результатов инвентаризации)	Вариант 2 распределение дотаций на выравнивание <u>50%</u> - по "традиционной" методике, <u>50%</u> - с учетом результатов инвентаризации	Вариант 3 распределение дотаций на выравнивание <u>100%</u> объема дотаций с учетом результатов инвентаризации	Вариант 4 распределение дотаций на выравнивание по "традиционной" методике без учета результатов инвентаризации
1 845,1	1 769,3	0	1 879,5

Результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти Тульской области и органов местного самоуправления по итогам 2016 года

(применялись при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов
РФ на 2018 год)

(млн. рублей)

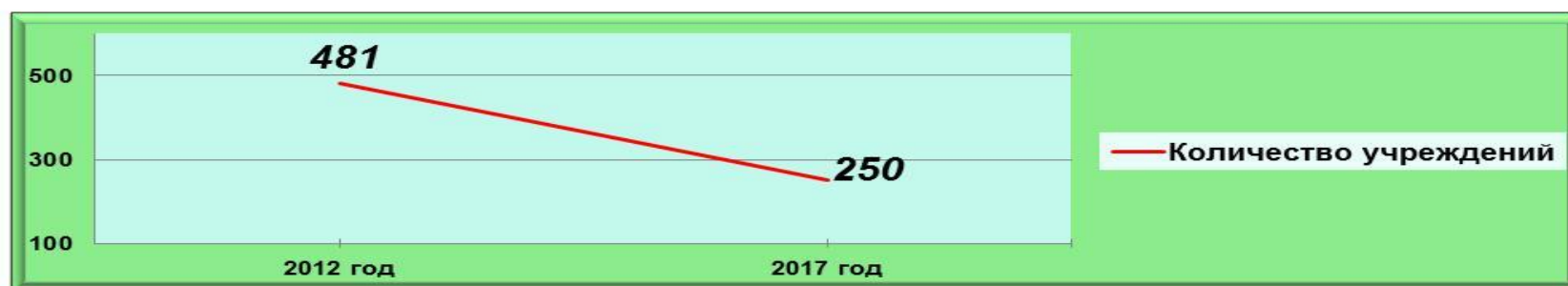
Показатель	Фактические расходы за 2016 год	"Модельные" расходы за 2016 год	Отклонение	%
Осуществление полномочий в сфере образования	19 105,6	13 861,4	5 244,2	27,4%
Полномочия в социальной сфере	8 630,3	6 807,4	1 822,9	21,1%
Полномочиям в сфере содержания ОГВ и ОМСУ	6 010,0	6 010,0	0,0	0,0%
Осуществление дорожной деятельности	5 811,5	5 777,8	33,7	0,6%
Взносы на ОМС за неработающее население	5 771,5	5 771,5	0,0	0,0%
Осуществление полномочий в сфере здравоохранения	5 306,6	5 270,2	36,4	0,7%
Расходные обязательства по прочим полномочиям, отраженным в статье 26.3 184-ФЗ	2 173,0	2 173,0	0,0	0,0%
Дополнительные полномочия и права	2 072,0	1 888,8	183,2	8,8%
Полномочия, не включенные в п. 2 ст. 26.3 184-ФЗ	1 994,2	283,6	1 710,6	85,8%
Полномочия в сфере сельского хозяйства	1 807,9	1 807,9	0,0	0,0%
Благоустройство территорий – вопросы местного значения	1 745,1	1 006,6	738,5	42,3%
Осуществление полномочий в сфере культуры	1 650,0	2 245,6	-595,6	-36,1%
Организация транспортного обслуживания	1 380,4	777,5	602,9	43,7%
Расходы на привлечение долговых обязательств	1 127,3	1 065,0	62,3	5,5%
Прочие расходы консолидированного бюджета (с учетом капвложений)	9 920,1	8 615,6	1 304,5	13,2%
ИТОГО	74 505,5	63 361,9	11 143,6	15,0%

Результаты оптимизации расходов Тульской области за 2010 – 2017 годы

Оптимизация структуры управления бюджетной сферой



Сокращение числа подведомственных учреждений



Динамика расходов консолидированного бюджета Тульской области в 2016 – 2018 годах

(млрд. рублей)

Фактические расходы за 2016 год (с учетом капвложений и без делегированных полномочий и региональных программ)	"Модельные" расходы за 2016 год (с учетом капвложений (12,4% от нормируемых))	Фактические расходы за 2017 год (без переданных полномочий за счет средств субвенций из федерального бюджета)	Планируемые расходы на 2018 год (без переданных полномочий за счет средств субвенций из федерального бюджета)
74,5	63,4	81,6	82,9

Условия соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов Тульской области

Сократить к 2020 году расходы бюджета до уровня проинвентаризированных расчетных объемов расходных обязательств бюджета области и органов местного самоуправления за **2016 год** («модельный бюджет»), определенным в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. N 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации" (в сопоставимых условиях) ?.

Тульской области необходимо сократить более 11,1 млрд. рублей или 15,0 % расходов консолидированного бюджета .

Ответственность за невыполнение: применение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) мер дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации к должностным лицам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, чьи действия (бездействие) привели к нарушению указанных обязательств.

Информация о фактических и «модельных» расходах по субъектам, входящим в Центральный федеральный округ

(тыс. рублей)

Субъекты Российской Федерации	Фактические расходы за 2016 год (с кап. вложениями)	"Модельные" расходы за 2016 год (с кап. вложениями и расходами на обслуживание долга)	СПРАВОЧНО: фактические расходы в расчете на 1 жителя за 2016г.	СПРАВОЧНО: "модельные" расходы в расчете на 1 жителя за 2016г.	Отношение фактических расходов к "модельным"
1	2	3	4	4а	5
г. Москва	1 718 785 355	858 439 338	138 828	69 337	200,2%
Калужская область	61 775 100	47 980 253	60 888	47 291	128,8%
Московская область	522 486 151	408 310 290	70 383	55 003	128,0%
Белгородская область	84 171 990	68 065 804	54 204	43 832	123,7%
Тульская область	74 505 472	63 361 940	49 690	42 258	117,6%
Ярославская область	69 432 743	60 514 508	54 640	47 622	114,7%
Липецкая область	59 320 102	51 983 530	51 305	44 960	114,1%
Курская область	51 471 005	47 042 942	45 838	41 894	109,4%
Тамбовская область	50 802 050	46 958 892	48 833	45 139	108,2%
Брянская область	51 267 733	48 102 640	42 004	39 411	106,6%
Орловская область	33 100 974	31 657 059	43 853	41 940	104,6%
Рязанская область	48 870 848	46 791 892	43 374	41 529	104,4%
Костромская область	29 556 761	29 042 144	45 601	44 807	101,8%
Владимирская область	57 212 504	56 644 373	41 172	40 763	101,0%
Смоленская область	43 216 258	43 423 394	45 338	45 555	99,5%
Воронежская область	99 549 088	101 191 784	42 626	43 329	98,4%
Тверская область	57 597 128	60 814 358	44 415	46 896	94,7%
Ивановская область	36 351 802	40 583 534	35 529	39 665	89,6%
Итого по ЦФО	3 149 473 064	2 110 908 675			149,2%
Российская Федерация	9 512 537 351	7 432 879 132		50 631	128,0%

ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

При определении объема расходных обязательств в полном объеме, необходимо учитывать:

- расходы на заработную плату, в соответствии с параметрами, определенными Указами Президента РФ с учетом средней заработной платы, складывающейся в каждом регионе
- расходы на государственное задание государственным учреждениям;
- финансовое обеспечение мер социальной поддержки отдельным категориям инвалидов, детям-инвалидам и другим категориям граждан, мер по поддержке семей и детей, обеспечению семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на приобретение жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, не имеющим закрепленного жилого помещения, признанным нуждающимися;
- расходы на строительство инженерной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры особых экономических зон промышленно-производственного типа в рамках заключенных соглашений с Правительством РФ
- расходы на обеспечение участия в федеральных государственных программах (софинансирование субъектов);
- расходы на здравоохранение, социальную защиту населения с учетом региональной специфики (Тульская область является зоной заражения вследствие аварии на Чернобыльской АЭС);
- расходы на государственные фонды развития промышленности, создаваемые субъектами РФ.

Считаем, что по группам полномочий, по которым фактически произведенные расходы меньше нормативных, необходимо при расчете объема нормативных расходов консолидированного бюджета брать объем нормативных расходов. Это позволит сократить разницу между фактическими расходами консолидированного бюджета и нормативными.

**Презентация С.Л. ПОСТНИКОВА, заместителя начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации**

О СТАНДАРТЕ БЛАГОПОЛУЧИЯ

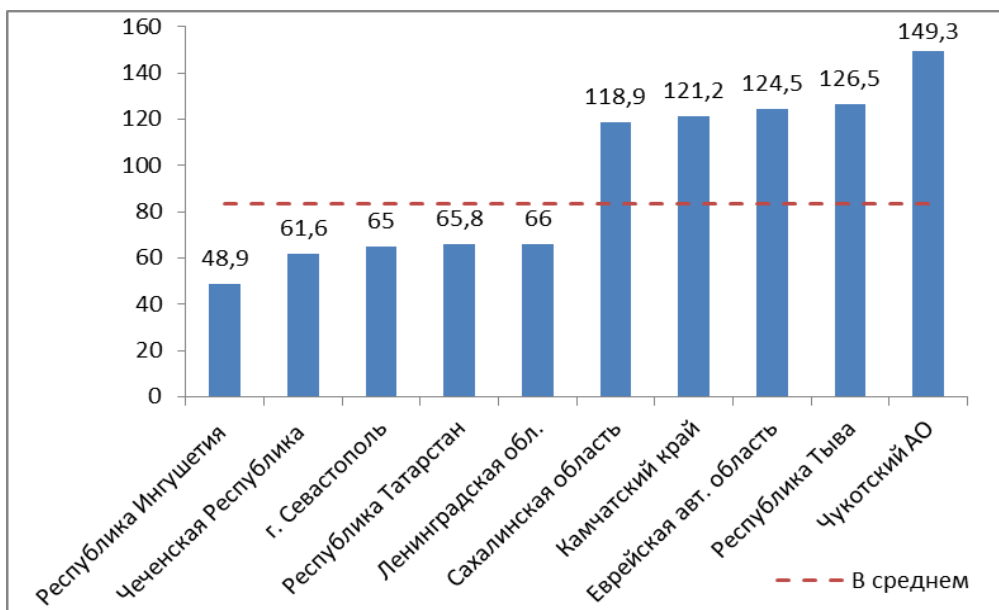


С.Л. ПОСТНИКОВ

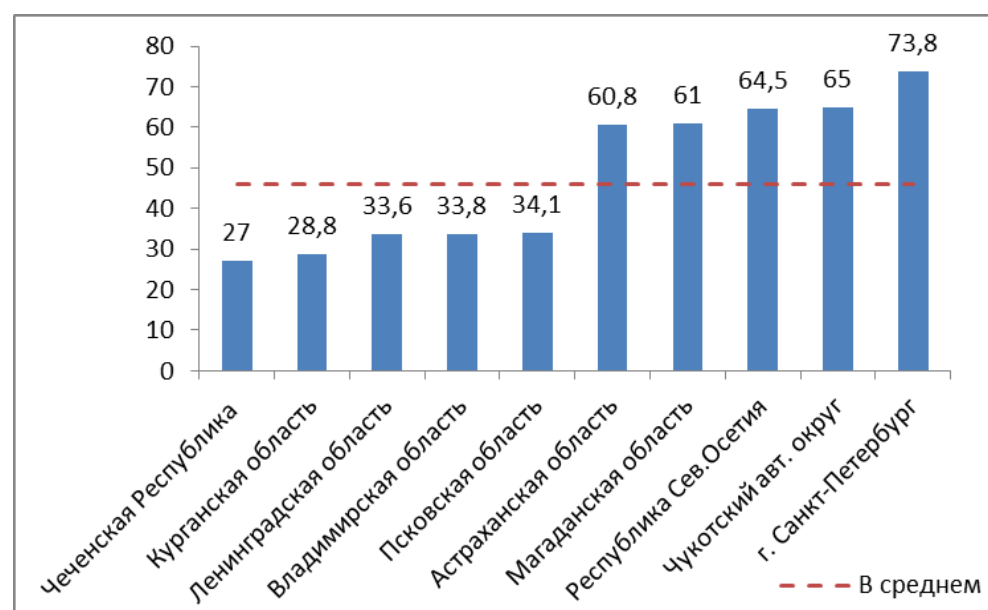
**Заместитель начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации**

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Число больничных коек на 10 тыс. человек



Число врачей на 10 тыс. человек населения, человек

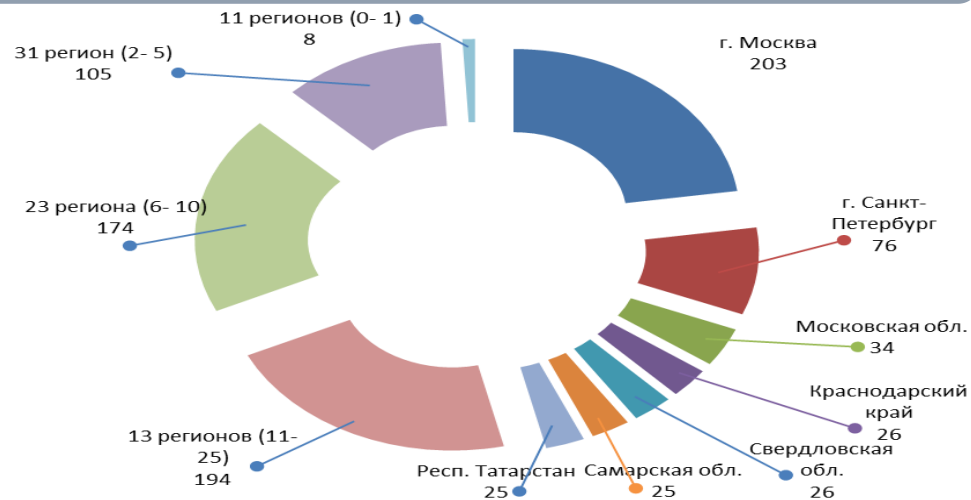


Вне зоны обслуживания медицинскими организациями, оказывающими первичную медико-санитарную помощь, в 2016 году находились 16314 населенных пунктов, из которых 9338 населенных пунктов с населением 1 до 100 человек.

Сохраняется дифференциация в обеспеченности населения врачами и медицинскими работниками.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ

Распределение образовательных организаций высшего образования по регионам

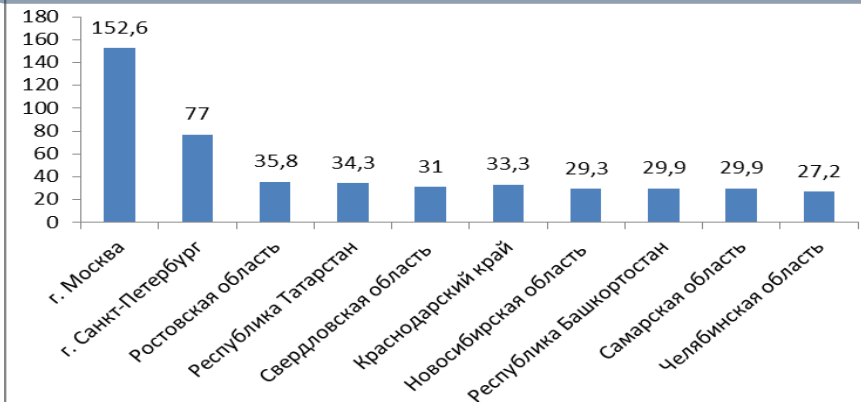


На Москву и Санкт-Петербург приходится около 1/3 всех организаций высшего образования. На 10 регионов приходится почти половина всего приема на обучение в государственные ВУЗы.

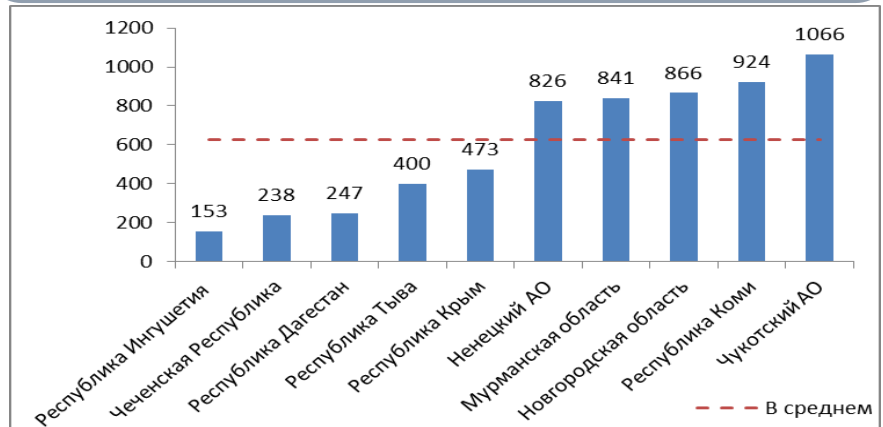
Необходима:

- конкретизация федеральных образовательных стандартов,
- разработка стандарта эффективного размещения образовательных организаций, который обеспечит доступность образования для граждан всех регионов.

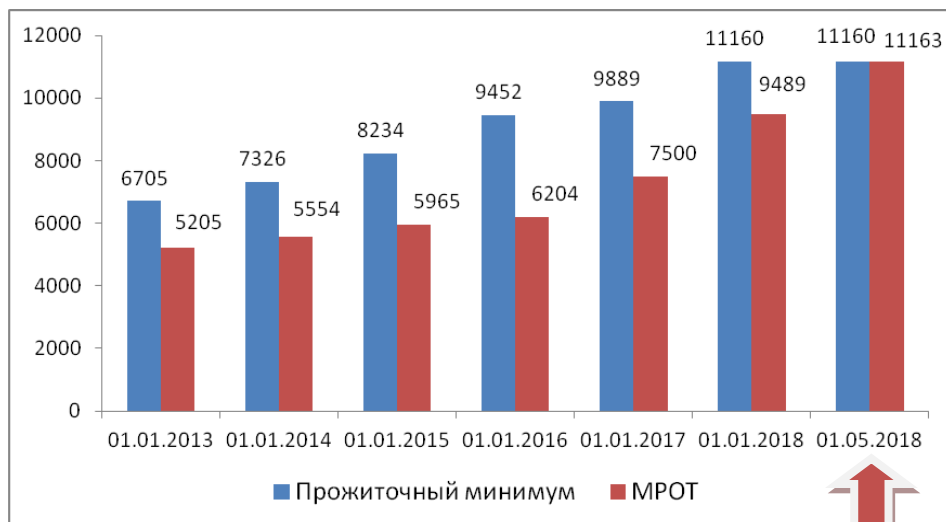
Прием на обучение в государственные организации высшего образования, тыс. чел.



Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, присмотр и уход за детьми, (на 1000 детей)



Соотношение величины прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда, руб.



Федеральный закон от 07.03.2018 г. № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» **уравнял минимальный размер оплаты труда (MPOT) и прожиточный минимум.**

Разработанные и действующие многочисленные стандарты и нормативы

• **Прожиточный минимум**

• **Минимальный размер оплаты труда (MPOT)**

• **Профессиональные стандарты, стандарты безопасности труда**

• **Федеральные государственные стандарты государственных услуг в области содействия занятости**

• **Государственные социальные стандарты в организации предоставления социальных услуг**

• **Стандартизация в пенсионном обеспечении (в форме гарантированной части пенсионной выплаты)**

• **В сфере образования предусмотрены федеральные государственные образовательные стандарты**

• **Малоимущим гражданам предоставляются жилые помещения по договорам социального найма**

Предлагается разработать систему государственных социальных стандартов («стандарт благополучия»), обеспечивающих гражданам Российской Федерации доступность государственных и муниципальных услуг в таких сферах, как труд, социальная защита, здравоохранение, образование и культура.

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Личные

- на жизнь
- на достоинство личности
- на свободу и личную неприкосновенность
- на неприкосновенность частной жизни
- неприкосновенность жилища
- на национальную и культурную самоидентификацию
- свобода мысли и слова
- свобода совести
- свобода передвижения
- право на судебную защиту

Политические

- на объединение
- свобода собраний
- на участие в управлении делами государства
- право обращений
- свобода информации и СМИ

Социально-экономические и культурные

- свобода предпринимательства
- право частной собственности
- трудовые права
- на охрану семьи, материнства, отцовства и детства
- на социальное обеспечение
- на жилище
- на охрану здоровья
- на благоприятную окружающую среду
- на образование
- свобода творчества
- на участие в культурной жизни

СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

По данным Министерства финансов Российской Федерации

По состоянию на **1 января 2017** утверждено:

- **33** базовых (отраслевых) перечня, в которых содержится:

«Укрупненных» услуг: **1 784**

«Укрупненных» работ: **640**

Всего **562 тыс.** реестровых записей (услуг, работ)

Перечень видов деятельности, по которым федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, формируются базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ утвержден приказом Минфина России от 16.06.2014 № 49н

Пример «укрупненной» услуги по Спорту

Услуга: Спортивная подготовка по олимпийским видам спорта

Варианты «тонкой» услуги:

По видам спорта:

Кёрлинг, Волейбол, Стрельба из лука, Спортивная борьба, Регби, Плавание, Хоккей, Биатлон, Фигурное катание, Водное поло, Гандбол, Дзюдо и др.

По этапам подготовки:

Тренировочный этап, Этап начальной подготовки, Этап совершенствования спорт. мастерства, Этап высшего спорт. мастерства.

ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ



СТАНДАРТ БЛАГОПОЛУЧИЯ

«Стандарт благополучия» – механизм нормативно-правового, организационного и финансового обеспечения реализации конституционных прав граждан Российской Федерации, гарантирующий гражданам неснижаемый уровень качества жизни вне зависимости от места проживания.

Структурно может быть представлен в виде следующей иерархии информации:

- сферы, виды и типы конституционных прав

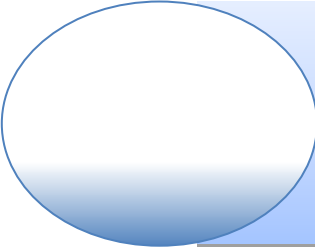
- правовые основы реализации каждого типа конституционных прав

- нормативные основы реализации каждого типа конституционных прав

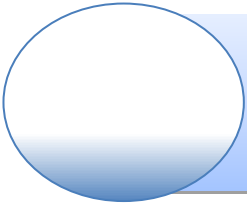
- нормативные показатели услуг и работ для каждого типа конституционных прав с учетом их текущего состояния и нормативно установленных планируемых значений

- льготы для отдельных категорий граждан (для каждого типа конституционных прав с учетом их текущего состояния и нормативно установленных планируемых значений)

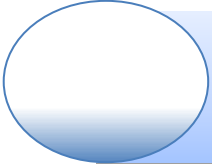
Технологически «стандарт благополучия» может быть представлен в виде Государственной информационной системы, содержащей в разрезе сфер прав граждан данные о правовых, нормативных, финансовых, организационных параметрах и показателях услуг и работ, предоставляемых органами государственной власти, и обеспечивающей,



- возможность определения для каждого гражданина по его идентификационным параметрам (паспорт, свидетельство о рождении, ИНН и т.п.) перечня положенных и доступных государственных услуг и работ



- сравнительный анализ объема и содержания систем государственных услуг и работ в субъектах Российской Федерации



- оценку эффективности государственных услуг и работ и выработку предложений по их совершенствованию

Презентация А.Д. ПИСКУНОВА, старшего директора группы суверенных и региональных рейтингов Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства

The logo of the Analytical Credit Rating Agency (AKRA) is displayed. It consists of the letters "AKRA" in a bold, white, sans-serif font, centered within a solid black rectangular background.

12 апреля 2018, Москва

**Планирование долговой нагрузки российских
регионов: тенденции последних лет и практики
управления долгом**

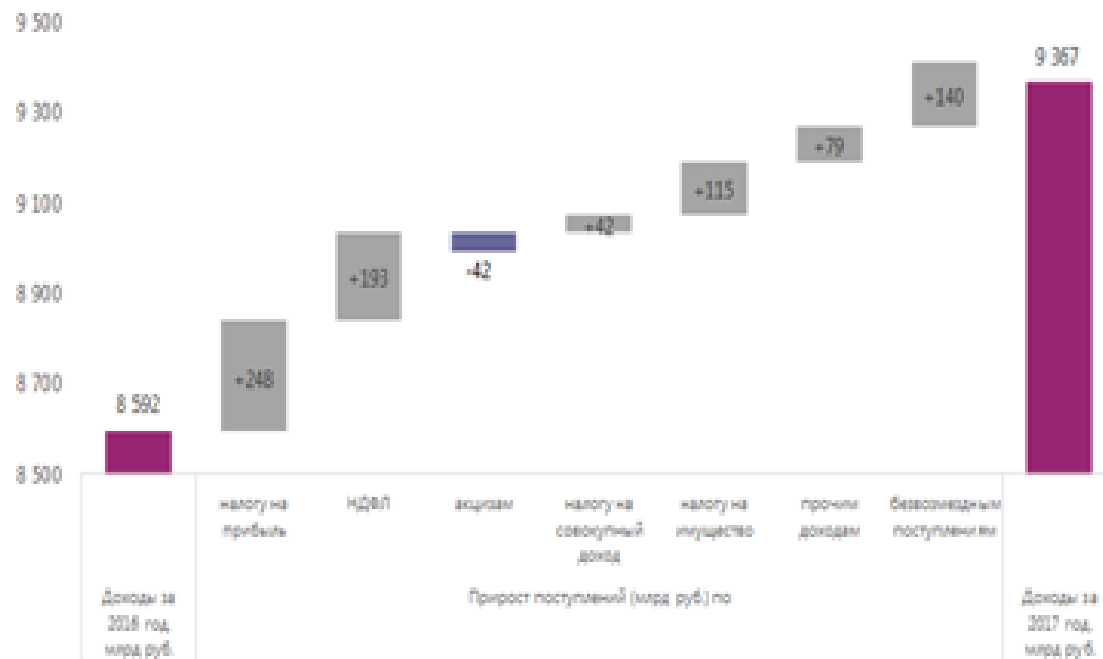
Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство (АКРА)

Пискунов Андрей
Старший директор
Группа суверенных и региональных рейтингов

<http://www.akra-ratings.ru/>

АКРА

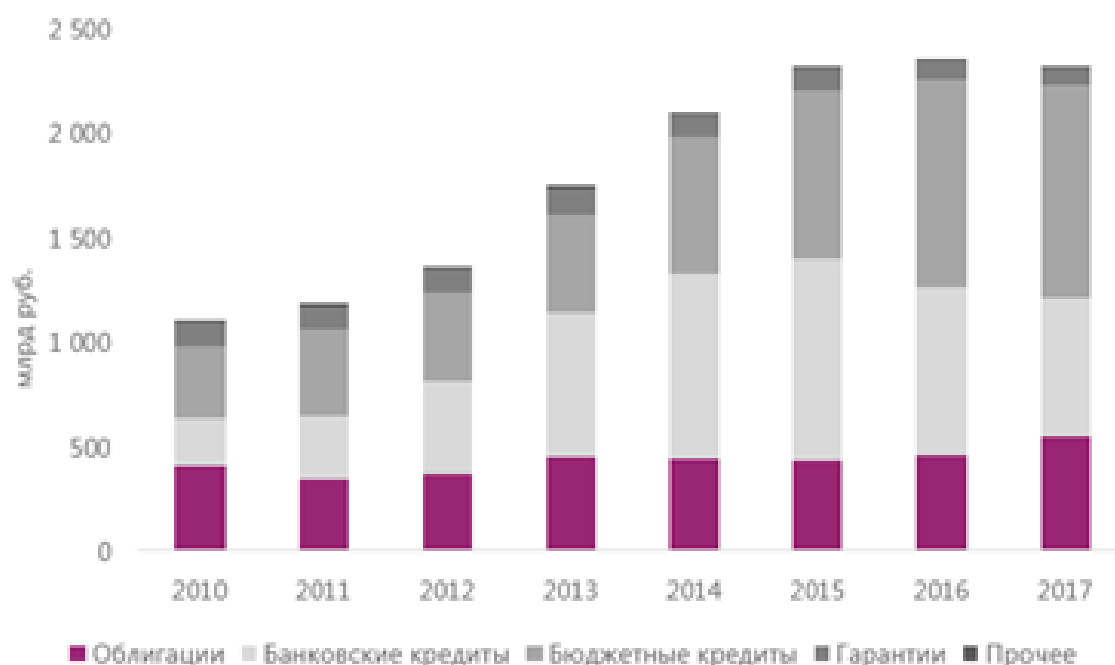
Рост доходов регионов и количество профицитных бюджетов



- 2017 год сложился для российских регионов удачно: совокупный дефицит их бюджетов незначительно вырос и составил всего лишь 15,5 млрд руб (годом ранее данный показатель был равен 2,4 млрд руб., а 2015 год регионы закончили с дефицитом на уровне 108,2 млрд руб.
- Благодаря росту налоговых поступлений более половины (45 из 85) российских регионов достигли профицитного бюджета, тогда как по итогам 2016 года их была треть, по итогам 2015 года — 16%.

АКРА

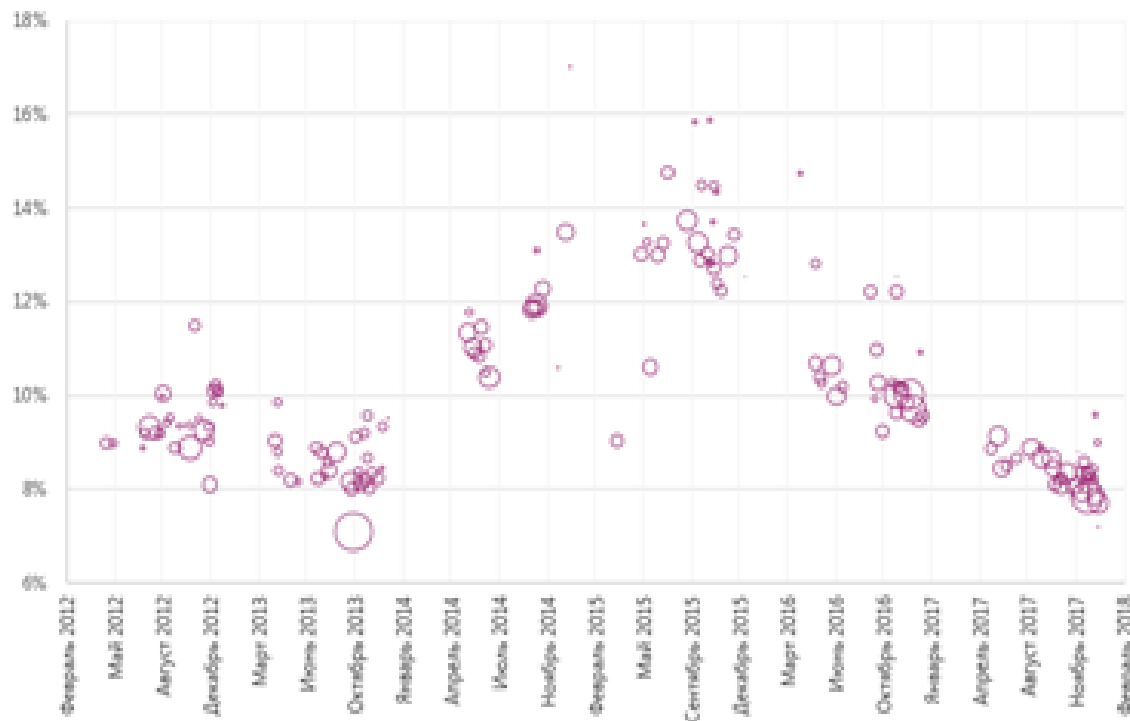
Динамика долга российских регионов



- Благодаря росту профицитных бюджетов совокупный долг регионов на конец 2017 года снизился на 2% в годовом сопоставлении (на 37,8 млрд руб.), что произошло впервые за наблюдаемый период.
- Снижение долга произошло за счет сокращения объема банковских кредитов (на 141,6 млрд руб., или на 18%) при параллельном активном размещении облигаций (прирост на 91 млрд руб., или на 20%) и небольшом увеличении объема бюджетных кредитов (на 19,8 млрд руб., или на 2%).
- Благодаря снижению ставок на рынке и стремлению регионов зафиксировать дешевый долг на длительный период, на облигационный рынок вышли регионы не размещавшие облигации ранее либо размещавшие очень давно.

АКРА

Доходность размещений региональных облигаций

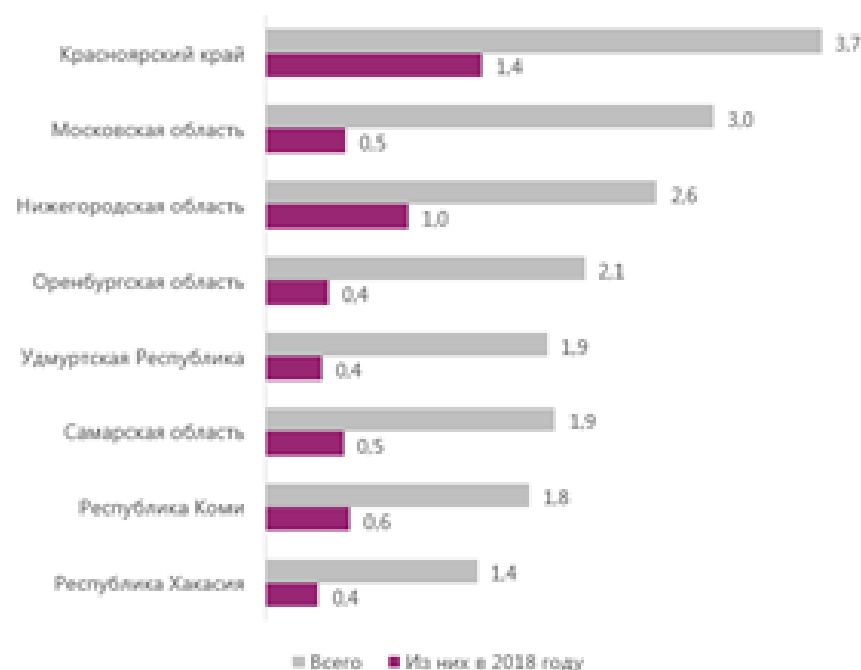


- К концу 2017 года номинальная доходность первичных размещений региональных облигаций вернулась на докризисный уровень
- Средневзвешенная доходность первичных размещений облигаций российских регионов, которые состоялись в декабре 2017 года, составила 8%.
- Эти доходности по номиналу сравнимы с докризисными уровнями: средневзвешенная доходность первичных размещений в 2013 году составила порядка 8,2%.

АКРА

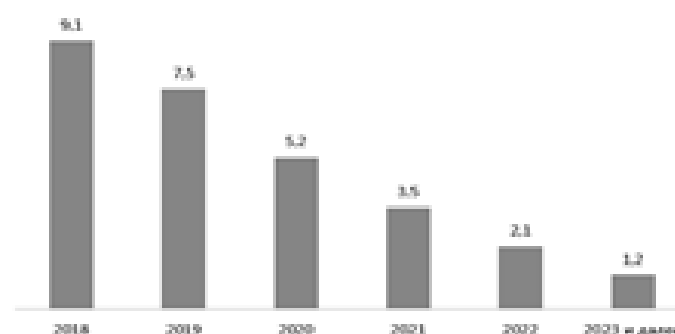
Долг российских регионов останется дорогим

У восьми регионов объем потерь от обслуживания дорогих облигаций превышает 1,4 млрд руб.



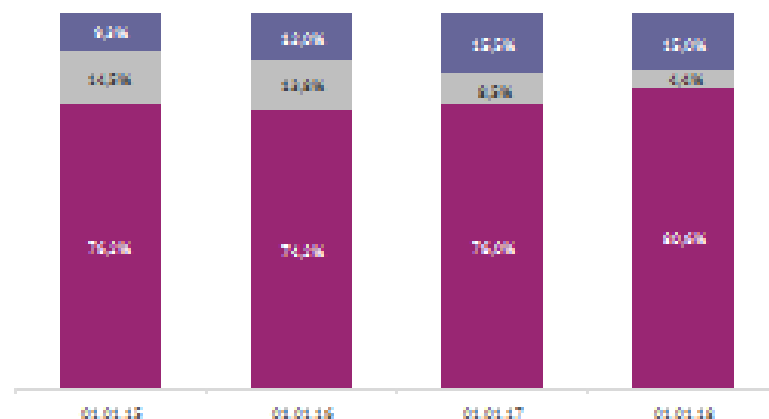
Уровень потерь на обслуживании дорогих облигаций рассчитывался как разница (накопленная и по годам) между потоком фактических купонных платежей конкретных выпусков облигаций и купонных платежей по ставке купона 7,8% (средневзвешенная купонная ставка региональных облигаций, размещенных на рынке в декабре 2017 года).

- Невозможность досрочно погасить дорогие облигационные выпуски ограничивает возможности российских регионов по маневрированию долгом и снижению уровня долговой нагрузки, что оказывает давление на их кредитное качество.
- По оценкам АКРА, из-за невозможности рефинансировать дорогие облигационные выпуски прошлых лет региональные бюджеты потеряют около 30 млрд руб. в 2018–2023 годах

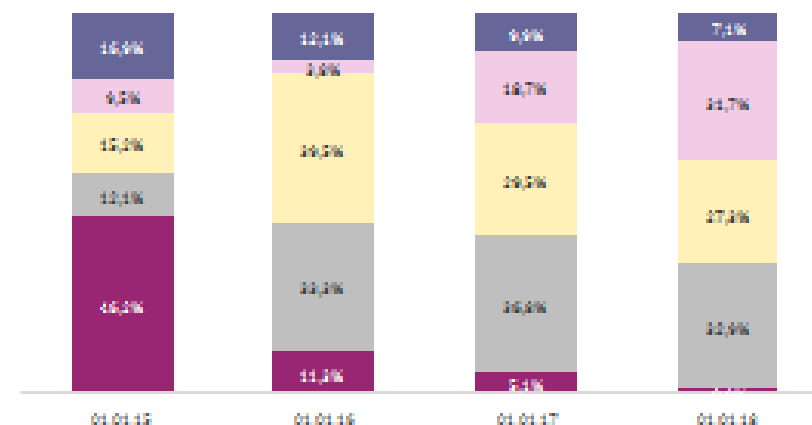


АКРА

Кредиторы и кредитуемые

Доли банков в структуре выданных кредитов
региональным и муниципальным властям

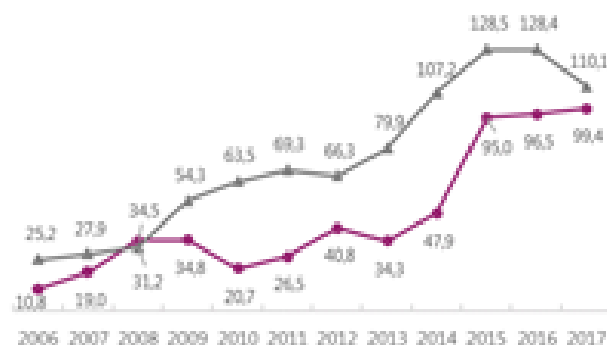
■ Сбербанк ПАО ■ Банк ВТБ (ПАО)* ■ Прочие банки

Динамика распределения депозитов
региональных властей по банкам

■ ПАО Сбербанк ■ Банк ВТБ (ПАО)* ■ АО "Россельхозбанк" ■ Банк ПТБ (АО) ■ Прочие банки

АКРА

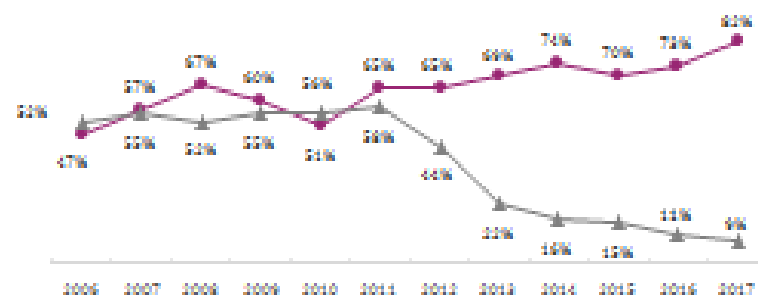
Дисбаланс в межрегиональном распределении ренты ликвидности



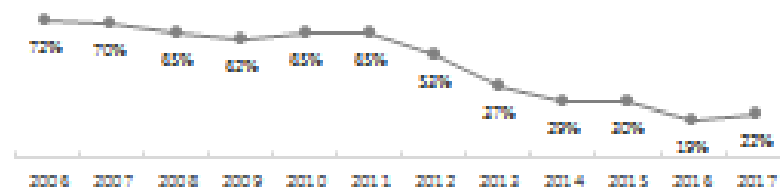
— Доходы субъектов РФ от размещения депозитов, млрд руб
— Расходы субъектов РФ на обслуживание долга, млрд руб



— Доходы Федерального бюджета от размещения средств бюджета, млрд руб
— Расходы Федерального бюджета на обслуживание долга, млрд руб



— Суммарная доля Москвы и Московской области в доходах субъектов РФ от размещения депозитов, средств из банковских депозитов
— Суммарная доля Москвы и Московской области в расходах субъектов РФ на обслуживание долга



— Какая часть совокупных расходов российских регионов на обслуживание долга приходится на те субъекты РФ, которые получали дополнительные доходы от размещения депозитов

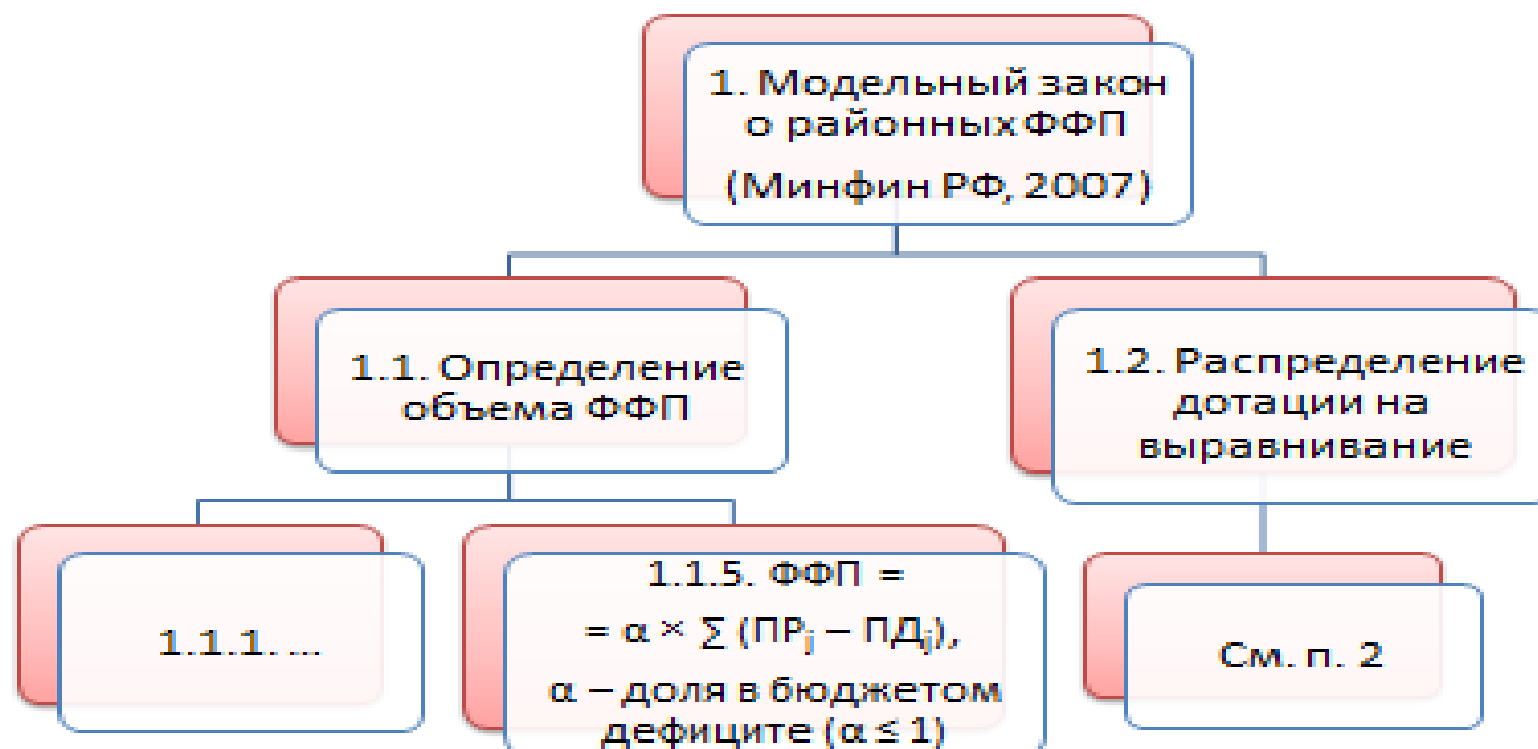
Презентация А.А. ЕРОШИНА, консультанта системно-аналитического отдела аналитического управления аппарата Ярославской областной Думы

**О расчете дотаций на выравнивание
бюджетной обеспеченности
муниципальных образований**

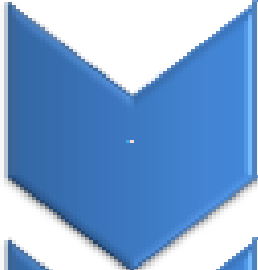
Сайт Ярославской областной Думы www.duma.yar.ru

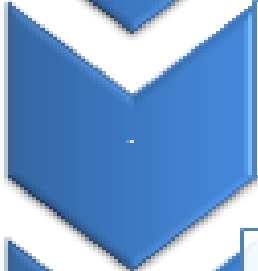
- Бюджетная аналитика
- Проект «Открытый региональный бюджет для депутата»
- 2017-2018
- ОРБД-2018-2.3
- Приложение 6. О расчете дотаций на выравнивание

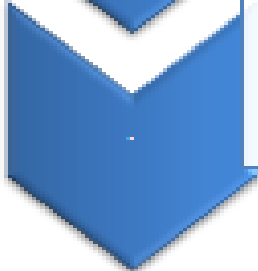
Структура модельного закона о дотациях из фонда финансовой поддержки (ФФП)



Модельная последовательность расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

- 
- 2.1.1. $ИНП_j = (НП_j / Ч_j) : (\sum НП / \sum Ч)$
 - 2.1.2. ИБР_j см. п. 3

- 
- 2.2. $БО_j = ИНП_j / ИБР_j$

- 
- 2.3. $T_j = (\sum НП / \sum Ч) \times (K - БО_j) \times ИБР_j \times Ч_j$
 - 2.4. $Дот_j = ФФП \times (T_j / \sum T)$

Альтернативные способы определения ИБР

3.1. Модельная формула и практика отдельных регионов

$$\text{ИБР}_j = \\ = (\Pi_j \times k_{1j} \times \dots \times k_{nj} / \text{Ч}_j) : (\sum \Pi \times k_1 \times \dots \times k_n / \sum \text{Ч})$$

10 регионов ЦФО

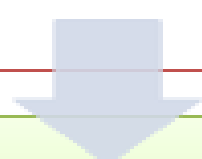
3.2. Формула из практики отдельных регионов

$$\text{ИБР}_j = \\ = (P_j / \text{Ч}_j) : (\sum P / \sum \text{Ч})$$

7 регионов ЦФО:

- Московская обл.
- Брянская обл.
- Белгородская обл.
- Костромская обл.
- Орловская обл.
- Тамбовская обл.
- Ярославская обл.

Новая формула расчета дотации

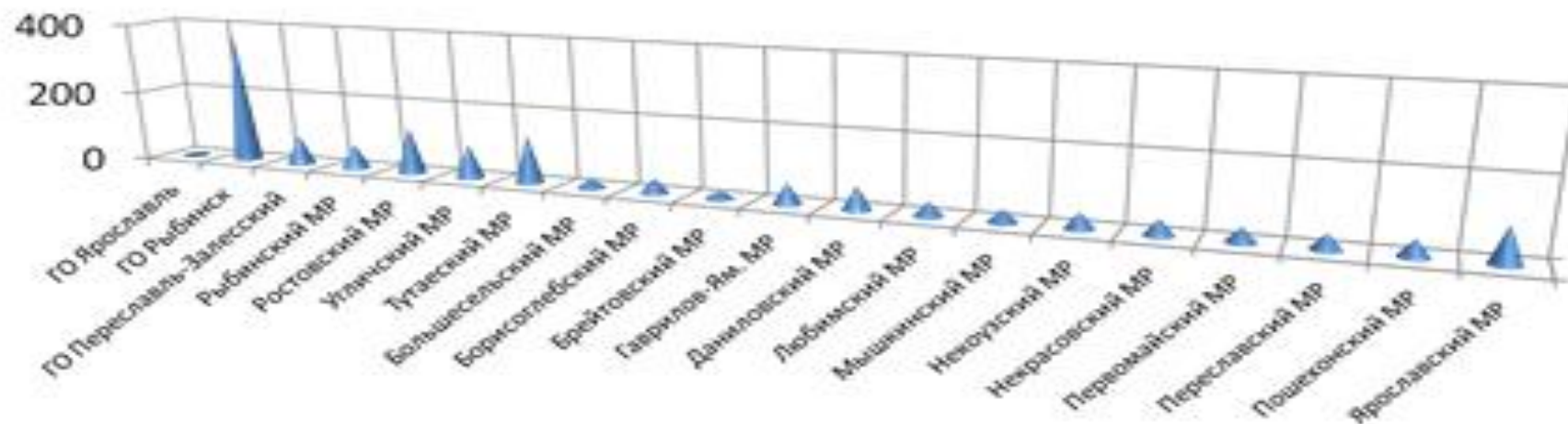
$$2.3. T_j = (\sum \text{НП} / \sum \text{Ч}) \times (\text{К} - \text{БО}_j) \times \text{ИБР}_j \times \text{Ч}_j$$


$$4.1. T_j = \text{К} \times (\sum \text{НП} / \sum \text{Р}) \times \text{Р}_j - \text{НП}_j$$

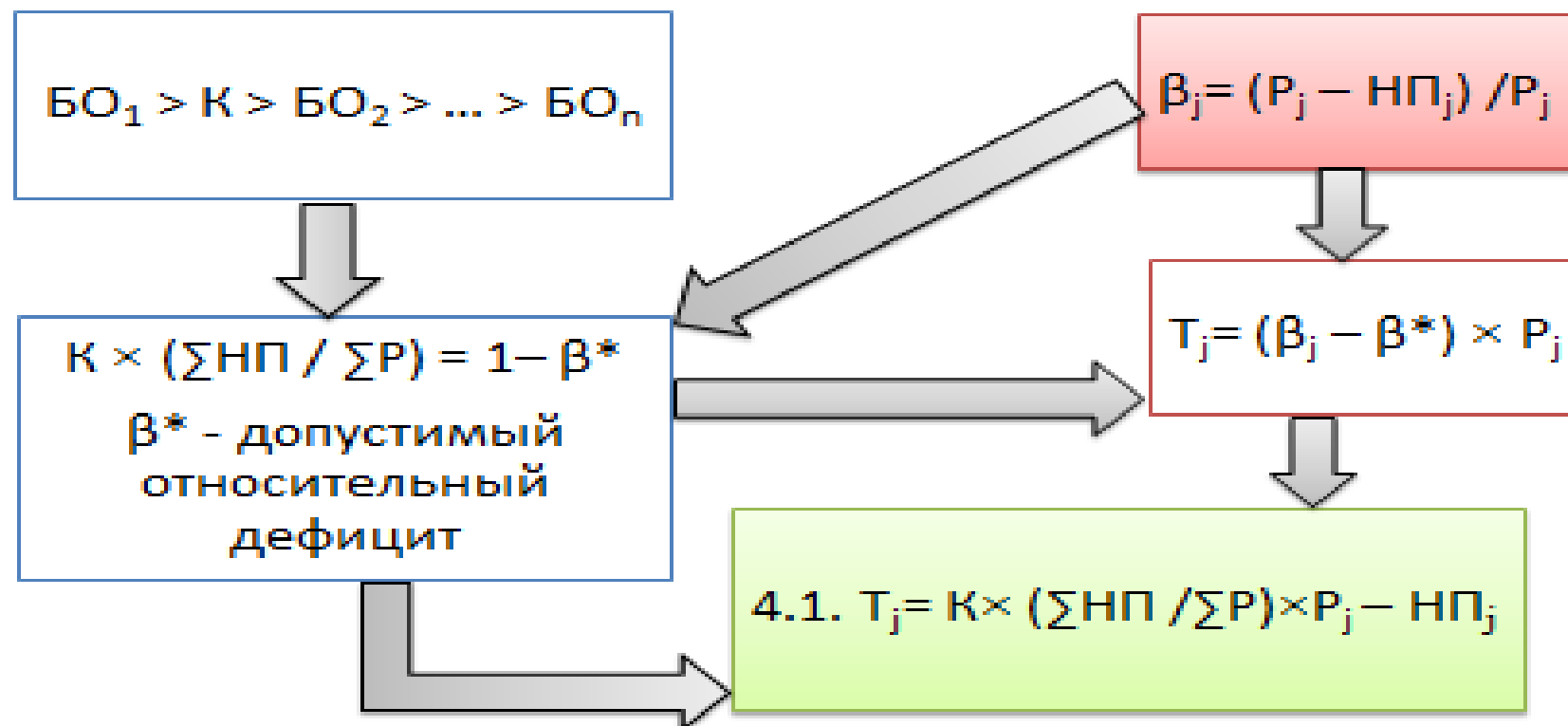

$$4.2. T_j = \text{НП}_j \times (\text{К} / \text{БО}_j - 1)$$

Калибровка новой формулы

Отклонение дотации, рассчитанной по новой формуле, от установленной законом о бюджете на 2018 г. (всего +1500 тыс. руб.)



Экономический смысл формулы



Взаимосвязь объема дотаций и критерия выравнивания расчетной БО

$$4.1. T_j = K \times (\sum НП / \sum P) \times P_j - НП_j$$

из (2.4) следует: $\sum \text{Дот} (= \text{ФФП}) = \delta \times \sum T$ (где $\delta \geq 1$)

5.1. Если $K \geq БО_1$, то $\text{ФФП} = (K - 1) \times \sum НП$

или $K = 1 + \text{ФФП} / \sum НП$

5.2. Если $БО_1 > K \geq БО_2$, то

$$(\text{БО}_1 - 1) \times \sum НП > \text{ФФП} \geq (\text{НП}_2 / P_2) \times P - НП$$

5.2.1. Точнее:

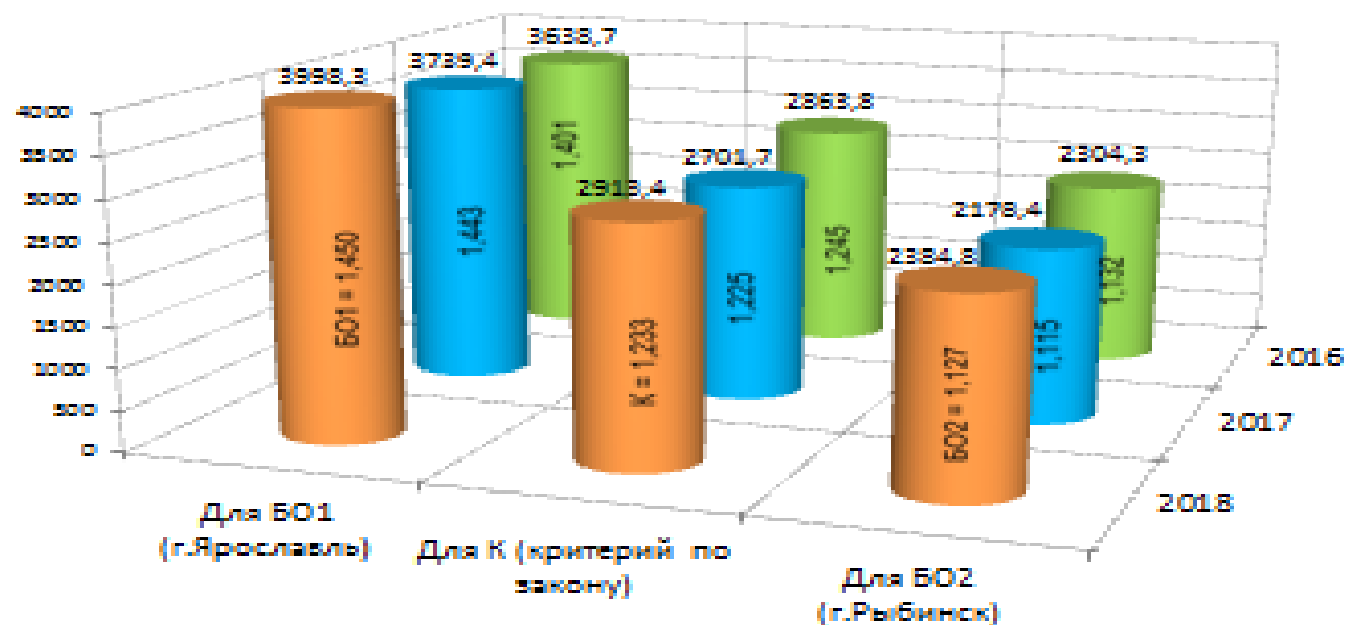
$$\text{ФФП} = K \times (\sum НП / \sum P) \times (\sum P - P_1) - (\sum НП - НП_1)$$

Или 5.2.2. $\text{ФФП} = (1 - \beta^*) \times P - НП$, где

P и $НП$ - суммы показателей дотационных МО

Верификация формулы (5.2)

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности
МР и ГО из бюджета Ярославской области в 2016-2018 гг. (млн. руб.)



Предложения по совершенствованию законодательства

В п. 2 статьи 138
Бюджетного
кодекса РФ

1) Абзац 1 изложить в новой редакции, исключив исходную необходимость K

2) С учетом формул (5.1) и (5.2.1) исключить требование: $K_t \leq K_{t+1}$

В модельном
законе

1) Включить формулу (4.2) как вариант наряду с (2.3)

2) Обсудить возможность определение ФФП с учетом формулы (5.2.2)

Редакция абзаца 1 пункта 2 статьи 138 Бюджетного кодекса РФ

Действующая редакция

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и определяется исходя из необходимости достижения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Предлагаемая редакция

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) определяется с учетом критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), установленного на очередной финансовый год и плановый период нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

[Объем дотаций утверждается законом о бюджете на основании абзаца 7 пункта 3 статьи 184¹ Бк РФ]

Для заметок

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова

Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики

Материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов
законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной
власти субъектов Российской Федерации
12 апреля 2018 года

Аналитический вестник № 12 (701)

Под общей редакцией
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Составители:
С.А. Малиновская, С.Н. Гуринов, М.Д. Семенов

Материалы представлены Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации



