

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

«О межбюджетных отношениях в
Российской Федерации, региональной
бюджетной политике, проблемах
региональных и местных бюджетов»

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ ПО ИТОГАМ НАУЧНО-
МЕТОДИЧЕСКОГО СЕМИНАРА АНАЛИТИЧЕСКОГО
УПРАВЛЕНИЯ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
17 февраля 2016 года

МОСКВА • 2016



Настоящий выпуск Аналитического вестника посвящен итогам научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему: «О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной бюджетной политике, проблемах региональных и местных бюджетов». В работе семинара принимали участие представители Аппарата Совета Федерации, субъектов Российской Федерации, научного сообщества.

В вестник включены материалы стенограммы семинара, а также аналитические материалы, подготовленные представителями экспертного сообщества и сотрудником Аппарата Совета Федерации. Представлены предложения семинара, направленные на дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообществ.



СОДЕРЖАНИЕ

Выступления участников научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему: «О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной бюджетной политике, проблемах региональных и местных бюджетов»

(по стенограмме семинара)

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

Вступительное слово председательствующего -- 5

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

О сбалансированности региональных бюджетов -- 6

М.Р. ПИНСКАЯ, директор Центра налоговой политики и налогового администрирования Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Региональные и местные бюджеты: анализ исполнения, риски и источники роста -- 10

Г.А. АНИСИМОВА, начальник отдела региональной, налоговой политики и регионального развития НИИ системного анализа Счётной палаты Российской Федерации

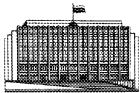
Новые реальности в региональной бюджетной политике ... -- 22

И.И. ЕГОРОВ, заместитель Министра финансов Тверской области, начальник бюджетного управления

О комплексной системе стимулирования органов местного самоуправления в рамках межбюджетных отношений в Тверской области -- 42

К.Е. САВЧИШИНА, научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

Меры бюджетной политики по восстановлению экономического роста (региональный аспект) -- 61



ПРЕДЛОЖЕНИЯ научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему: «О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной бюджетной политике, проблемах региональных и местных бюджетов»..... -- 80

Приложение

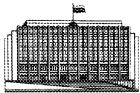
В.В. МАСЛЕННИКОВ, директор Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

М.Р. ПИНСКАЯ, директор Центра налоговой политики и налогового администрирования Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной бюджетной политике, проблемах региональных и местных бюджетах..... -- 84

С.Н. ГУРИНОВ, главный консультант отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

О сбалансированности региональных бюджетов -- 99



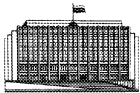
**С.Л. ПОСТНИКОВ, заместитель
начальника Аналитического
управления Аппарата
Совета Федерации**

Вступительное слово председательствующего

Добрый день. Разрешите представиться: Постников Сергей Леонидович, заместитель начальника Аналитического управления. Я буду вести сегодняшней семинар. Если вы позволите, с небольшим вступительным словом выступлю.

Первое – что такое наш семинар. Мы называем его нетабельным мероприятием Аппарата Совета Федерации и Совета Федерации в целом. У нас есть мероприятия, которые прописаны Регламентом, крупные парламентские слушания, "круглые столы", другие мероприятия. А наш семинар – это система, как мы называем, мозгового штурма по тем вопросам, которые имеют, во-первых, просто важное значение, но и прежде всего в преддверии неких событий и более крупных мероприятий, которые проводятся в Совете Федерации. Мы проводим его, будем так говорить, в режиме дискуссии. Самое главное, чтобы вы знали, ведется стенограмма данного мероприятия. По результатам данного мероприятия будет подготовлен такой документ, который называется "Аналитический вестник". И второе, что мы делаем после данного мероприятия, согласованный с вами, обсужденный документ как некий итоговый документ мы докладываем нашему руководству с нашими предложениями, с нашими идеями.

Поэтому формат наш – достаточно свободное общение. Идеи в том случае, если есть сомнения в том, что вы сказали, как мы обсудили, иногда у нас на таких мероприятиях ситуация обостряется и высказываются не четко сформулированные предложения и замечания,



все это решается технологическим путем. По результатам мы высылаем ваши выступления по стенограмме, вы имеете полное право их отредактировать перед тем, как они будут включены, и дать дополнительные предложения.

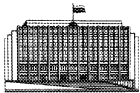
С точки зрения регламента есть некоторое требование. Для удобства, коллеги, и для обеспечения своевременной и достаточно быстрой подготовки стенограммы просьба к выступающим представляться, а когда будете задавать вопросы или выступать в прениях тоже представляться. Это позволит намного ускорить проработку документа и направить вам именно то, что было сказано вами, чтобы вы потом нам помогли в подготовке документов.

Постараемся провести семинар в течение двух часов, не больше. Теперь позвольте уже перейти к теме.

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

О сбалансированности региональных бюджетов

Первое – почему проводим этот семинар. У нас в ближайшее время будет три достаточно крупных мероприятия, на которых эти вопросы будут рассматриваться. Будет одно крупное мероприятие, к сожалению, сейчас четко сформулировать не могу, это с Президентом Российской Федерации по вопросам, прежде всего региональной политики, ситуации в регионах. Будет Совет законодателей 26 апреля, где вопросы развития регионов стратегического планирования и все, что с этим связано, будут в центре внимания. И будет очень крупное заседание научно-экспертного

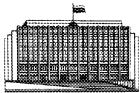


совета в мае по вопросам бюджетного, экономического и, будем так говорить, общего федерализма.

То есть вопросы после долгого, я не сказал бы, забвения этих тем, то есть, прежде всего, бюджетных вопросов федерализма, опять у нас выходят на первый план. В общем, с одной стороны, вы понимаете, что это связано, может быть, не с лучшей экономической и финансовой ситуацией. С другой стороны, в общем-то, они назрели. И, если вы посмотрите документы, которые мы подготовили к нашему мероприятию с учетом небольшой ретроспективы и с учетом последних данных, они показывают, что, в общем-то, ситуация имеет определенные тенденции, и тенденции негативные и по наполнению бюджетов, и по соотношению профицита/дефицита, по долговой ситуации в регионах. И не все это мы можем относить, будем так говорить, к некачественной системе управления на местах. Некоторые вещи были predetermined заранее, а с учетом той общей обстановки они уже становятся достаточно критичными.

Почему мы его проводим? Вы понимаете: нужна подпитка, нужно какое-то согласование наших позиций, прежде всего, нужны новые идеи, может быть, нестандартные взгляды людей, которые постоянно этим вопросом занимаются.

На что бы хотел обратить внимание и просить вас тоже обратить внимание в своих выступлениях? Мы можем очень много говорить, и все мы знаем систему распределения полномочий, финансируемых, нефинансируемых мандатов. Я не знаю, получили ли вы, но у нас уже есть документ Минюста, где они проанализировали (на 200 страниц документ?) все делегированные полномочия и посмотрели, насколько они финансируются или не финансируются. Мы знаем, что система уже

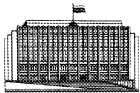


доведена до неконтролируемости, наверное, если техническим языком говорить.

Но на что хочу обратить внимание все-таки? Давайте посмотрим, какие есть резервы. Какие есть резервы у федерального законодателя, сотрудниками коего являемся мы, какие есть резервы на других уровнях государственной власти? И реально есть резервы. Понимаете, много лет мы выносим вопросы борьбы с теневой экономикой. Те люди, которые заинтересованы в получении дополнительных доходов, получении неконтролируемой прибыли, они, наверное, обладают более изворотливым умом, могут задействовать более мощные финансовые ресурсы и специалистов, чтобы обойти все наши заслоны. Но это мировая практика, не мы это придумали.

Рассматривая разные вопросы, например, ЖКХ, мы рассмотрели вопрос, а не сделать ли, в общем, простую вещь – муниципальный заказ не давать, например, тем фирмам, у которых средняя зарплата, пускай, составляет менее 70 процентов от средней зарплаты по данной отрасли в данном регионе. В Калининградской области был такой опыт. То есть экономические методы вывода из тени.

Когда обсуждали социальные проблемы, как-то надо сопоставить, извините меня, например, медицинское обеспечение с уровнем отчислений хотя бы для какой-то целевой группы граждан, которые имеют право и возможность заработать. Вы знаете, по отдельным причинам часть или всю зарплату получают в конвертах или другим способом. Вы знаете, в каждом регионе есть свои программы по выводу из тени, в отчетах Открытого правительства есть специальный пункт. Но резервы-то есть, сами знаете прекрасно, резервы.

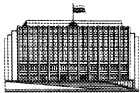


Другие есть способы. Например, наше руководство рассматривало такой вариант, что многие банки должны государству. В 2008, 2009 году были перечислены гигантские средства, и сейчас они перечисляются.

И задолженность банка перед федеральным бюджетом, перед государством достаточно высокая, но одновременно очень высокая задолженность, опять же, государства в виде субъекта Федерации перед теми же самыми банковскими структурами. Знаете, есть варианты мирового соглашения: можно вычленив среди долгов субъектов Федерации те долговые обязательства, которые, будем так говорить, были вынужденными, носили характер выполнения делегированных федеральных мандатов и посмотреть взаимозачеты, потому что нагрузка уже по процентам тоже стала достаточно сильной, не говоря уже просто об общей задолженности. Это я просто говорю о тех вариантах, которые можно найти и можно предложить, и это, в общем-то, цель нашего мероприятия.

Поэтому предлагаю следующий порядок ведения. У нас есть несколько человек, которые любезно согласились (и большое спасибо!) выступить на семинаре, но всё остальное – это тот вариант, о котором я вас прошу. Есть идея, я понимаю, даже необкатанная, но нестандартная идея – я прошу высказываться, как гостей, так и наших сотрудников. Поэтому давайте перейдем уже к выступлениям.

Слово предоставляется Пинской Миляуше Рашитовне, директору Центра налоговой политики и налогового администрирования Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.



***М.Р. ПИНСКАЯ, директор Центра
налоговой политики и налогового
администрирования Института
финансово-экономических исследований
Финансового университета при
Правительстве Российской Федерации***

**Региональные и местные бюджеты: анализ исполнения, риски
и источники роста**

Благодарю Вас, Сергей Леонидович.

Добрый день, уважаемые коллеги! Мне очень приятно и для меня большая честь выступать в такой компетентной аудитории. И я хотела сразу же начать с того, что мое выступление очень хорошо подкрепляют те аналитические материалы, которые предоставлены в раздаточном материале, с интересными выкладками и расчетами. Я хотела выступить в дополнение к тому, что уже здесь представлено и подготовлено моими коллегами.

Во-первых, если говорить об итогах исполнения региональных и местных бюджетов, то дефицит консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации составил 171,6 млрд. рублей в прошлом году, это на 38,3 процента ниже уровня 2014 года. Ситуация вроде бы хорошая, но в 2016 году ожидается, что, по прогнозам Минфина, дефицит будет увеличен почти в два раза – 405,9 млрд. рублей. Это серьезная сумма, и, естественно, встает проблема борьбы с разбалансированностью региональных местных бюджетов.

У восьми субъектов Российской Федерации долг составил уже более 100 процентов их доходов, то есть налицо серьезная угроза, может быть, даже региональных дефолтов. Для сравнения: в 2013 году дефицит консолидированного бюджета составлял порядка 1 процента ВВП, причем это был максимум, начиная с кризисного 1998 года, и этот

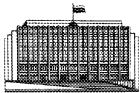


уровень даже был выше уровня 2009 года. Причем количество субъектов Российской Федерации с дефицитом постоянно растет, с 45 до 70 увеличилось их количество, а количество субъектов РФ с профицитом снизилось с 39 до 6. В 2014 году 74 субъекта Российской Федерации (это 87 процентов от общего числа) сверстали бюджет с дефицитом.

Каковы же причины этой разбалансированности? Давайте исследуем сначала доходную часть бюджета. Налог на прибыль в 2015 году вырос на 7,3 процента, практически пятая часть бюджета пополняется за счет налога на прибыль, поэтому это существенные поступления всегда для любого регионального бюджета.

Но здесь возникают проблемы. Вы знаете, что в 2012 году был введен институт консолидированной группы налогоплательщиков, который, по сути дела, напрочь выбил из-под регионов возможность управления налоговой базой, потому что происходит миграция налоговой базы из одного региона в другой. Регион может создать льготные налоговые условия для того, чтобы привлечь налогоплательщика, а он в рамках консолидированной группы налогоплательщиков сальдирует свой финансовый результат. В результате получается, что не выполняется известная триада: функции-полномочия-ресурсы, согласно которой каждый уровень управления, предназначенный выполнять определенные функции, наделенный определенными полномочиями, соответствующие ресурсы, вот эта триада не выполняется на региональном и особенно на местном уровне.

Еще один достаточно больной момент, и вы об этом прекрасно знаете, – это майские указы 2012 года. Но ситуация немножко улучшилась, потому что, во-первых, уменьшилось давление федерального центра в части повышения зарплаты бюджетникам, были



смягчены целевые показатели указов и методика расчета средней заработной платы была по регионам изменена. И центр рекомендовал регионам проводить более жесткую региональную политику, что сказалось на их расходной политике. В частности, расходы выросли всего на 1,4 процента в 2015 году по сравнению с 2014 годом. В то время как эти же показатели (за аналогичный предыдущий период) в 2014 году по сравнению с 2013 годом выросли на 5 процентов. И если в 2014 году эти расходы росли за счет заработной платы и начислений (на 9 процентов выросла заработная плата), то в 2015 году ситуация была другая – на 22,4 процента выросли расходы на обслуживание государственного муниципального долга. Естественно, это сказалось на структуре расходов. Печально, допустим, что существенно снизились расходы на охрану окружающей среды (но, понятно, тут не до жиру, быть бы живу) на 13,7 процента, расходы на ЖКХ на 5,7 процента упали, на культуру – 3,1 процента. Причем это с учетом того, что нет еще коррекции на инфляцию, которая в 2015 году, по оценкам, составила 14 процентов. То есть на самом деле положительной динамики не наблюдается.

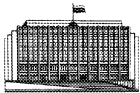
Что ждет в 2016 году? 2016 год – выборный год. Понятно, что репутационные издержки в связи с невыполнением майских указов, наверное, федеральный центр не захочет снижать. И в реальном выражении тем не менее заработная плата бюджетников ниже уровня 2012 года. Что надо делать? Нарастивать расходы? Но это уже ведет к разбалансированности бюджетов. Долги региональных бюджетов составляют порядка 2,6 трлн. рублей, то есть это 35 процентов доходов. И к началу 2016 года это может составить уже до 60 процентов доходов бюджетов. Причем накопленный долг может составить около 1 трлн.



рублей. Это, конечно, еще раз выдвигает на первый план проблемы не развития, а проблемы выживания. И получается, что попадаем в институциональную ловушку, с одной стороны, необходимы инвестиции в реальный сектор экономики, но из-за снижения сырьевой ренты источников роста нет. И федеральный центр сосредоточил в своих руках бюджетные и налоговые полномочия, следовательно, перевод ответственности с регионального уровня на федеральный уровень уже не осуществить. Неслучайно перераспределение сырьевой ренты в последнее время было осуществлено именно для того, чтобы снизить региональное неравенство.

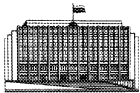
А региональная дифференциация у нас очень серьезная. Россия – изумительно большая страна и она очень разная. Во-первых, сверхконцентрация экономики, населения в городах федерального значения – это же объективная реальность. Плотность населения в России в 17 раз ниже, чем в Китае, в 30 раз ниже, чем в Великобритании. То есть получается, что в этих условиях может быть и рассредоточивать средства по стране будет сродни тому, что мы их будем просто размазывать по стране, не создавая точки роста. И как с этим быть?

Еще несколько таких хотела показать значений, которые демонстрируют глубину наших различий на региональном уровне. ВРП на душу населения между пятью регионами с максимальными и минимальными значениями отличается более чем в 20 раз, среднедушевые денежные доходы в пять раз, стоимость жилищно-коммунальных услуг в семь раз. Если говорить о том, кто формирует консолидированный бюджет, 62 процента налоговых доходов формирует примерно 10 регионов, где проживает 27 процентов населения страны, 42 процента поступлений НДС аккумулировались на территории двух



регионов (до недавнего времени в Москве и Московской области), 81 процент налога на прибыль – 15 регионов, 96 процентов НДПИ приносят 13 регионов. Это серьезные риски.

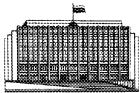
Есть ли у федерального центра желание и возможность снижать риски регионов? Во-первых, у регионов вырос уже достаточно большой объем коммерческого долга, в 2016 году им надо погасить 500 млрд. рублей. В виде льготных бюджетных кредитов в 2015 году на эти цели было выделено более 300 млрд. рублей, но это проблему не решило. Как я уже отмечала, накопленные бюджеты к концу 2016 года могут составить триллион рублей. Выход можно увидеть в развитии банковского кредитования. Ведь не секрет, что финансовая помощь в виде межбюджетных трансфертов выделяется для поддержания качества социальных услуг на должном уровне на всей территории Российской Федерации. В то время как для компенсации временных кассовых разрывов, для покрытия дефицита преимущество всегда отдается бюджетным кредитам. Но здесь по банковскому кредитованию у нас этот институт еще недостаточно развит, темпы роста объема выданных бюджетных кредитов выше, чем банковских кредитов. Например, полученные бюджетные кредиты в 2013 году составили 132,3 млрд. рублей, в 2015 году – 1 триллион 258,3, то есть эта разница составила 10 раз. А банковские кредиты полученные были 906 миллиардов в 2013 году, 1 триллион 184 – в 2015 году, причем пик пришелся на 2014 год – 1 триллион 225 миллиардов. Но общий объем банковского кредитования в 2015 году даже упал на 40,9 млрд. рублей. Из-за чего это происходит? Понятно, что банковские кредиты предоставляются на гораздо менее интересных условиях, чем бюджетные кредиты.



И еще. У нас ведь очень сильно упала прибыль и получается, что те авансовые платежи, которые поступают в региональные бюджеты, они должны будут потом вернуть, потому что возникает необходимость возратить излишне уплаченные авансовые платежи.

Ну и как бы резюме, что доступ регионов к банковскому кредитованию не является устойчивым, тут есть проблемы негибкости кредитных контрактов, и рекомендация Минфина банкам ограничить максимальную ставку по кредитам для регионов, что делает их, естественно, нерентабельными.

Какие можно предложить выходы из сложившейся ситуации? Сергей Леонидович правильно совершенно отметил, что сейчас интерес к развитию федеративных отношений возрос, это традиционно для России. Помните, известную фразу Ельцина: берите суверенитета, сколько хотите. Но проблема даже не в этом. Дело в том, что писк баланса интересов между федеральным центром и регионами, для того чтобы затормозить деструктивные процессы, формирующие центробежные тенденции, – это задача, требующая большой мудрости и ума. И вот здесь не будет однозначных ответов, правильных рецептов. Конечно, нужно создавать институциональные условия для ликвидации финансового иждивенчества регионов. Причем нельзя говорить однозначно, что здесь проблема только в самих регионах. Дело в том, что если сопоставить (здесь очень интересная статистика представлена в раздаточном материале) соотношение налоговых полномочий с объемом расходных полномочий он, конечно, складывается не в пользу регионов. Нужно отладить механизмы горизонтального взаимодействия регионов при перераспределении финансовых ресурсов. В развитых федеративных государствах, допустим, в Германии это естественная

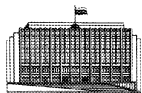


практика. Даже у них в статье 5 Конституции (Основного закона ФРГ) записана эта возможность перераспределения НДС, не попадая на федеральный уровень. Импортозамещение с локализацией в крупных городах. Нужно создавать точки роста.

Что касается налоговых полномочий, то, безусловно, надо делать инвентаризацию налоговых льгот, работа в этом отношении уже ведется. Надо установить запрет на введение федеральных льгот по региональным и местным налогам.

Потому если регион управляет своей налоговой базой, то не надо его лишать такой возможности даже в части тех региональных и местных налогов, на которые он имеет право. А если появляются выпадающие доходы, они появляются, то по налогам на имущество организаций (Совет Федерации неоднократно поднимал этот вопрос) нужно компенсировать их из федерального бюджета.

Нужно, возможно, снять ограничения на установление предельных ставок по региональным и местным налогам на федеральном уровне. Да, вы скажете, что Калининградская область уже имела такой печальный опыт по транспортному налогу, но на самом деле в регионах поймут, они сами найдут на этом уровне тот баланс, который необходим, и никто, оценивая реально свою налоговую базу, свой налоговый потенциал, не будет завышать эти ставки. Развитие механизма налогового инкрементального финансирования, когда за счет привлечения ресурсов государственно-частного партнерства можно создавать механизм отложенных налоговых платежей. И это тоже источник для наращивания налоговой базы, особенно на муниципальном уровне. И на кадастровую оценку недвижимости возлагают большие надежды совершенно оправданно, на мой взгляд, хотя я бы очень осторожно к этому отнеслась.



Потому что мы в первый раз переходим к такому налогообложению, когда объема источников дохода может не хватить на уплату этого налога. И это не инвентаризационная оценка недвижимости.

Ну и подводя итог, я хотела подчеркнуть еще один момент. Да, безусловно, надо снять избыточное государственное регулирование на федеральном уровне, надо дать больше самостоятельности регионам. Но самостоятельность должна быть не просто декларацией, она должна быть подкреплена достаточными финансовыми ресурсами, которые, естественно, могут появиться только при наделении достаточными полномочиями. Тогда и функции, возложенные на соответствующие уровни власти, будут выполняться в должном объеме.

Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

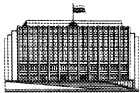
Миляуша Рашитовна, разрешите мне задать Вам вопрос. Вот сейчас мы тут проводили ряд мероприятий с Минэкономразвития. Сейчас эта идея типологизации регионов, разделения их на некие группы в зависимости от этой типологизации, системы трансфертных субсидий, вообще политики бюджетной. Как Вы вообще как ученый относитесь к этой идее? Как Вы полагаете, это целесообразно делать? И насколько это обосновано?

Спасибо.

М.Р. ПИНСКАЯ

Спасибо за вопрос.

Типологизация регионов – это, наверное, действительно хорошая штука. Но вот я считаю так, что можно давать удочку, можно давать рыбу на тарелочке с голубой каемочкой. То есть если федеральный центр в



условиях кризиса, наверное, не стоит рассредоточивать ресурсы, потому что у нас есть достаточно много регионов. У Зубаревич "4 России", если помните, она всегда об этом говорит. Действительно есть регионы, которые в силу объективных причин не в состоянии перейти на такое самообеспечение, то есть собрать столько налогов, сколько им нужно для финансирования своих расходов. Но с другой стороны, есть регионы, у которых достаточно креативная власть, есть регионы, которые действительно могут нарастить свой потенциал, свою мощь за счет и собственных ресурсов. Но таких немного. Типологизация, наверное, нужна, но при предоставлении ресурсов, мне кажется, здесь важную роль играет объем безвозмездной финансовой помощи, что если регион получает достаточно большой объем финансовой помощи в тех доходах, которые составляет региональный бюджет, то говорить о его самостоятельности как-то будет не очень правильно. Я уже называла, какое количество регионов у нас в состоянии себя обеспечить. Конечно, у них должна быть бóльшая самостоятельность.

Я 22 октября, кстати, была в Совете Федерации и вот там была поражена одним очень интересным фактом, что очень много связанных расходов у регионов.

В Ивановской области, приводили пример, это 90 процентов. И когда федеральные власти подталкивают к расходным обязательствам уже даже по тем доходам, которые регион сам заработал, это, наверное, неправильно. Например, они приводили пример, установление субсидий на приобретение школьной формы. Мне кажется, что это не дело федерального центра, настолько детально регулировать расходные обязательства региона.



А типологизация, конечно, она нужна, потому что нужно оценить, посмотреть. Ученые любят классификацию.

С.Л. ПОСТНИКОВ

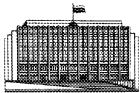
Спасибо большое.

Еще один вопрос опять же именно как к научному коллективу. Понимаете, вот есть некий регион. Я вас спрошу об этом. Я не могу сказать, что это такой термин, может быть, есть в науке такой термин, не знаю, вообще налоговая база или налоговый потенциал региона как-то рассчитывается, ну, текущий, на год при планировании? Понимаете, почему я спрашиваю, все модели стратегического планирования, все документы стратегического планирования от чего-то должны отталкиваться или на что-то ориентироваться. Если они будут от сметно-бюджетного варианта отталкиваться, они к нему и вернуться, в конце концов. И ничего не будет. А вот есть какие-то модели, понятно, что с каким-то распределением, которые позволяют сказать, что, например, Орловская область, реальный налоговый потенциал, если все это было на сегодняшний день, все собиралось, все платилось бы, все реализовывалось бы и выполнялось все законодательно, вот доходы должны были быть такого уровня, реальные доходы составляют 54 процента. Есть такое?

М.Р. ПИНСКАЯ

Да, есть.

Во-первых, налоговая база, тут арифметика простая, это то, с чего будут идти налоговые поступления. Если говорить об НДФЛ, то это заработная плата, фонд оплаты труда по региону. Если это налоговая база по налогу на прибыль, значит, это прибыль, которую компания данного региона получает.



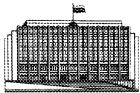
Но вот я говорила про консолидированную группу налогоплательщиков, тут как раз проблема с расчетом налоговой базы, она может вызвать определенные трудности.

Стоимость подакцизных товаров, стоимость имущества – это все считается. Более того, регионы составляют налоговый паспорт субъекта Российской Федерации, где они расчеты они уже сделали.

А что касается налогового потенциала региона, то, во-первых, то считает Министерство финансов для распределения дотаций, выделяемых из вышестоящих бюджетов. И официальная методика на сайте Минфина тоже опубликовано. Каждый год он пересчитывается. И на основе налогового потенциала выделяют дотации.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Я почему спросил? Вы понимаете, я не о том. Это как у нас выступает Пенсионный фонд, говорит: мы все собираем, есть фонд оплаты труда и мы собрали, полное наполнение у нас получилось, 99 процентов собрали. Понимаете, интересные факты, сейчас у нас меньше возможностей анализировать, но, например, были регионы, где вроде бы и количество людей, и фонд оплаты труда, но почему-то в одном товарооборот больше, чем в соседнем. Откуда деньги? То есть вопрос идет не о том, что мы зарегистрировали в налоговых службах, а что есть реальные люди, столько-то частично незанятых, столько-то у нас безработных, у которых крадут Ленд Роверы, и так далее. Я имею в виду потенциал. Вот по какой-то модели, может быть, какая-то лучшая практика, вот Калужская область, грубо говоря, они из такого-то количества людей, из такого-то количества фондов и так далее, они выбирают такой-то доход. Рядом другая область. Вроде бы очень многие схожие данные, но не столько выбирает. Причины могут быть разные.



Например, из Калужской в Москву не едут работать, из Тульской едут работать, соответственно потери. Но вот как посчитать реально, сколько должно быть денег.

Вы помните вариант Екатерины II, когда ей сказали, что бюджет у нас 16 миллионов, по-моему, а когда пересчитали, оказалось, 28. Она спросила: "А где деньги?"

Вот я что спрашиваю у науки.

М.Р. ПИНСКАЯ

Сергей Леонидович, здесь Вы попали в точку.

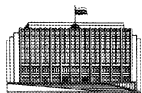
Знаете, наука здесь говорит так, что у нас когда отчитываются о показателях собираемости налогов, то говорят: "У нас собираемость составила 95 процентов". Как ее считают? Вот сколько запланировали – столько и собрали. На самом деле Великобритания это считает, называется это tax gap, налоговый разрыв, это уже расчет поступления налогов с учетом законопослушности налогоплательщика. Методики такие имеются, но в Российской Федерации данная методика расчета налогового разрыва, к сожалению, еще не разработана.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Вопросы есть еще? Нет.

Тогда хочу предложить слово для выступления Анисимовой Галине Анатольевне, начальнику отдела системного анализа бюджетной, налоговой политики и регионального развития НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. Прошу Вас.

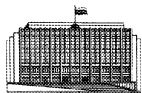


**Г.А. АНИСИМОВА, начальник отдела
региональной, налоговой политики
и регионального развития НИИ
системного анализа Счётной палаты
Российской Федерации**

Новые реальности в региональной бюджетной политике

Добрый день, уважаемые участники семинара! Большое спасибо за возможность выступить. Свое выступление я хотела бы посвятить в большей степени вопросам управления и начать с того, что в условиях финансовой нестабильности при формировании федерального бюджета на 2016 год, если мы внимательно посмотрим, было выделено три направления, три приоритета бюджетной политики – это безусловное выполнение социальных обязательств государства перед гражданами, это определение точек экономического роста и поддержка региональных бюджетов посредством совершенствования механизма межбюджетных трансфертов.

Если мы за 2015 год проанализируем, а что же было, как федеральный бюджет вообще исполнял эти бюджетные трансферты? И анализ за ряд лет показывает, что у нас в этом смысле ситуация мало меняется, то есть главные распорядители бюджетных средств представляют субъектам Российской Федерации, как правило, межбюджетные трансферты во второй половине года или вообще в конце года. И к чему это приводит? Собственно, все очень просто – приводит к образованию остатков межбюджетных трансфертов и рискам фактически неэффективного расходования бюджетных средств, и все наши программы эффективного использования бюджетных средств до 2018 года не исполняются.



Например, посмотреть первый квартал 2015 года – вы удивитесь, но по субсидиям межбюджетные трансферты исполнены только на 8 процентов с вводом бюджетной росписи, просто удивительно, и поступило только 29 субсидий из 95 с федерального уровня в субъекты Российской Федерации. Притом, что такое субсидия? Тоже надо понимать, что, по сути, это софинансирование расходного обязательства, без которого не может быть вообще реализована соответствующая государственная функция. Это же очень важно, в социальной сфере, и на частичную компенсацию заработной платы было направлено всего в первом квартале (вроде бы начало года, должен быть толчок в экономике, должно быть больше экономических и финансовых ресурсов в субъектах) всего 16 процентов.

Если мы реально посмотрим на 2016 год – какие у нас реальные возможности пополнения доходной части бюджетной системы в стране в целом? Свидетельствуют вообще резервы таможенные? Судя по всему, нет, коллега об этом тоже говорила. Значит, где наши резервы в бюджетной системе? Резервы бюджетов расположены в их расходной части. И с чем они связаны? С повышением эффективности в первую очередь бюджетных расходов.

Что нужно, когда мы говорим о решении этой проблемы? Первостепенное значение, конечно, приобретает внедрение эффективных механизмов управления региональными финансами. Особенно это важно для решения проблемы в социальной сфере, на исполнение расходных обязательств которой уходит свыше 70 процентов средств региональных бюджетов. Посмотрим, что дальше анализ показывает – что самыми весомыми какие расходы вообще являются в региональных бюджетах? Это расходы, которые направляются на меры



социальной поддержки, второе – это дошкольное и общее образование, и третье – это обязательное медицинское страхование неработающих граждан. Все.

Более того, если мы посмотрим региональные бюджеты, которые приняты на 2016 год, то мы увидим, что во многих региональных бюджетах беспрецедентно большие расходы предусмотрены на здравоохранение, на реализацию государственных программ самих регионов и государственные программы развития здравоохранения Российской Федерации.

То есть в региональных бюджетах основу расходной части составляют так называемые защищенные статьи. Поэтому более пристального внимания потребуют в 2016 году не только вопросы эффективности бюджетных расходов, но и их оптимизация.

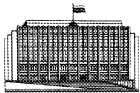
Что такое оптимизация? Перед этим, мне кажется, стоят все региональные бюджеты. Направление оптимизации, на мой взгляд, можно было бы разделить работу по внедрению механизмов эффективного управления финансами. Тоже там не так много этих инструментов.

Первое – это совершенствование процесса оказания государственных услуг. Мы никуда уже не денемся от них. У нас есть № 83-ФЗ, его все равно реализовывать, и есть другие законы.

Второе – это совершенствование процесса оплаты труда. Тоже очень важный вопрос, что в этом плане делать.

Дальше – реализация мер по оптимизации расходов и совершенствованию управления финансами в регионах.

Следует обратить внимание, наверное, на такой вопрос. Может быть, он на первый взгляд, методический и не покажется очень важным,

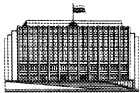


тем не менее, есть инструменты, которые направлены на совершенствование процесса оказания госуслуг. И первое, с чем мы сталкиваемся, у нас на сегодня до сих пор нет границы между понятиями "работа" и "услуга". Что такое услуга? Она носит индивидуальный характер, напрямую связана с интересами конкретного гражданина. Мы должны это учитывать, безусловно.

Второе – работа. Тоже очень важный момент. Она связана с общественными интересами. И сейчас, посмотрите, что у нас получается? Как только государство ушло из одной сферы, связанной с жилищно-коммунальным хозяйством, я имею в виду систему лифтового хозяйства, а ведь это очень важно. Мы живем в северной стране, нам нужно, чтобы нормально работало именно жилищно-коммунальное хозяйство, чтобы эти системы нормально работали.

Значит, нужно работы отделить от услуг и сделать здесь уже другие инструменты, может быть, юридические: заключение договоров и так далее, все, что связано с решением этих вопросов.

Процесс оказания услуг включает в себя такую важную вещь как совершенствование порядка расчета нормативных затрат. Здесь у нас есть своя точка зрения. Наверное, следовало бы рассмотреть вопрос единого подхода к расчету однотипных услуг, посмотреть на эту проблему. И, с нашей точки зрения, нужно посмотреть, что стоимость оказания однотипных услуг должна быть везде одинаковая и может отличаться в разных учреждениях, регионах с учетом специфики ее оказания. То есть развитость инфраструктуры, транспортная доступность региона, объем закрепленного ценного оборудования за теми учреждениями, организациями, которые оказывают однотипные услуги. Также вводить корректирующие коэффициенты, которые целесообразно



применять не к самому нормативу, а применять, использовать уже при финансовых расчетах стоимости услуг. Мы, в частности, на нашем маленьком учреждении попробовали, потому что в 2015 году наше бюджетное учреждение научное перешло на новую форму оплаты труда, половина зарплаты носит стимулирующий характер до тех пор, пока мы не сдадим НИР заказчику, мы пытаемся работать на результат. И для того, чтобы рассчитать всё, мы используем так называемые корректирующие коэффициенты, которые, на наш взгляд, может быть, несовершенные, в мире ничего совершенного нет, но все-таки приносят какую-то пользу.

Совершенствование расчетно-нормативных затрат предусматривает установление таких финансовых нормативов расходов на оказание услуги, в которых в полной мере следует учесть все необходимые трудовые материальные затраты.

Что в нынешних условиях? Всегда ли можно употребить новый механизм, может быть, он для кого-то и понятный. Даже если учесть все детали оказания услуги, проработать корректирующие коэффициенты, все-таки высока вероятность того, что бюджетных средств на финансовое обеспечение услуги может не хватить, особенно на муниципальном уровне.

Поэтому все финансовые нормативы на государственные муниципальные услуги в регионах вынуждены рассчитывать исходя из возможностей бюджета, то, о чем вы говорили и совершенно правильно здесь отмечали, я с этим согласна.

То есть что получается? Требуются новые механизмы вроде бы, а ограничение бюджетов приводит к тому, что по сумме затрат учреждения мы вынуждены опять идти на экономическую классификацию расходов,

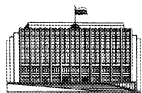


то есть применять сметный расчет. Получается, нет какого-то реального что ли выхода, сталкиваемся с ограничением бюджетных ресурсов.

К чему идут учреждения? Вынуждены оказывать платные услуги. И здесь тоже, с нашей точки зрения, в части увеличения платных услуг в деятельности бюджетного учреждения есть вопросы. Что здесь следует иметь в виду? Вы помните дебаты, которые были в Государственной Думе, когда переходили на закон № 83-ФЗ, когда вводили в действие этот закон. Выступала, по-моему, Дмитриева Оксана Генриховна, у которой было опасение относительно того, что начнется приватизация социальной сферы, что это действительно вопрос очень сложный и опасный. Так вот, что сейчас может произойти? Ведь если в бюджетном учреждении объем платных услуг составляет 25 или 40 процентов от бюджета самого учреждения, что получается? Это уже коммерция. А что такое коммерция? Что главное в коммерции? Это получение прибыли.

И мы сталкиваемся с тем, что в этих случаях регионы вынуждены принимать на муниципальном уровне решение, что нужно менять организационно-правовую собственность, форму этого учреждения – то ли переводить его в МУП или в ГУП и так далее. То есть вопрос, я считаю, тоже очень непростой, как быть в этом случае. То есть это тоже нельзя упускать из виду.

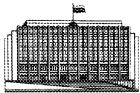
Важным направлением оптимизации расходов являются меры по повышению эффективности использования имущества учреждений. Конечно, по всей России у нас анализа нет, но наши отдельные аналитические материалы показывают что? Инвентаризация имущества на муниципальном уровне или на региональном выявляет неиспользуемое имущество. И бывает очень сложно реализовать это имущество, потому что оно является профильным. Что делать в этом



случае? С нашей точки зрения, конечно, надо бы в первую очередь или принимать решение о его отчуждении, чтобы не тратить деньги на его содержание, или более эффективно использовать, передать в аренду. Но все равно нужно принимать меры на уровне именно учреждения, там тоже есть ресурсы, можно это сделать.

Далее, совершенствование оплаты труда в основном. Что делать? Конечно, нужна контрактная система, с нашей точки зрения, в учреждении, в основе которой меры материального стимулирования в зависимости от показателя государственного задания. Я уже вам говорила, наш институт работает год, весь 2015 год проработал на принципах исполнения показателей госзадания. То есть стимулирующая форма оплаты труда сотрудников зависит именно от этого. Да, работать очень тяжело, сразу хочу сказать, это непросто, нужно наращивать новые знания, тех, которых порой нет. Счетная палата – организация строгая, и Счетная палата дает нам эти задания, не всегда легко сдать заказчику какой-то НИР, очень много приходится тратить времени на его доработку, на исполнение указаний заказчика и его требований. Но другого пути пока мы не видим.

Далее, оптимизация расходов и совершенствование управления региональными финансами в современных условиях невозможны без ограничения бюджетных расходов. Ничего нового, с моей точки зрения, в этом нет. Это использовалось и в централизованной экономике, кстати. Перове – это установление лимитов использования основных средств, материальных ресурсов, потребления энергоресурсов, услуг связи, транспортных услуг. Это было, раньше, я помню, даже касалось это и депутатов. Даже депутатам в свое время устанавливали эти лимиты.



Далее, сокращение количества командировок и связанных с ними расходов. В Счетной палате это широко применяется.

Ограничение финансирования, связанное с капремонтом, за исключением чрезвычайных ситуаций.

Проведение торгов и заключение контрактов преимущественно в первом полугодии финансового года. Как показала практика и наша в том числе, там цены ниже, можно что-то сэкономить.

Внедрение централизованной закупки однотипного оборудования у одного поставщика, который выиграл конкурс. Это позволяет приобретать имущество по более низким ценам. Вы знаете, что мэрия города Москвы этим инструментом сразу начала пользоваться, у них действительно были централизованные закупки. То есть трудно сказать, что это какая-то новация.

Далее, увязка бюджетного финансирования с выполнением мероприятий и достижением показателей в отчетном периоде.

Далее – это мониторинг кредиторской задолженности, особенно в муниципальных образованиях. Конечно, со стороны региональных властей нужно за этим очень следить и постоянно выявлять причины, делать все по ее сокращению и недопущению в будущем кредиторской задолженности.

Включение мер ответственности в контракт руководителя на образование или прирост кредиторской задолженности вследствие субъективных причин. То есть все равно все решают люди в конечном итоге и многое зависит от руководителя.

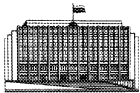
Теперь последнее, на чем я бы хотела остановить ваше внимание, если позволите. Составной частью региональной бюджетной политики, конечно, является долговая политика, о чем уже уважаемые коллеги



говорили сегодня, и объемы и формы привлечения заимствований. Отношение к госдолгу, уже говорила сегодня коллега, но рост, конечно, существенный, темпы роста тоже существенные. Если проанализировать с 2012 года, то объем госдолга тех регионов, где превышают налоговые и неналоговые доходы общая сумма, выглядит так: в 2012 году таких регионов было всего два, в 2013 году уже семь, в 2014 году уже десять. И вот сейчас мы еще не анализировали 2015 год, нет исполнения бюджета, но этим займемся.

По оценке экспертов, увеличение общего объема госдолга в регионах в 2015 году составляет 16 процентов. Но, еще раз хочу сказать, мы должны это все проверить. В основном считается, что это из-за роста, конечно, краткосрочных банковских и бюджетных кредитов. Зависимость от краткосрочного кредитования создала дополнительную нагрузку на бюджеты регионов, а из-за увеличения средней процентной ставки сделало новые заимствования более дорогостоящими. В федеральном бюджете на 2016 год предусмотрена, конечно, помощь регионам в объеме 170 миллиардов. Правда, во втором чтении были дискуссии, если вы помните, многие депутаты настаивали на увеличении этой суммы, но в постановлении Госдумы пока эта сумма. Но это ниже показателя 2015 года, по нашей оценке (но это тоже надо проверять еще исполнение), там где-то 320 миллиардов было запланировано.

Безусловно, помощь федерального центра, конечно, поможет снять долговую напряженность в субъектах Российской Федерации. Однако более рациональным решением, с нашей точки зрения, представляется вообще подход к новой модели ответственного управления государственным долгом. Ничего нового. Это мировая практика и надо эту мировую практику, наверное, внимательно изучать и



внедрять эти инструменты у нас. Конечно, нужно квалифицированное управление долгом. Я понимаю, что у нас есть указы Президента, о которых Вы говорили, и действительно, наверное, их надо выполнять и вынуждены регионы это делать. Но, тем не менее, управление долгом – это вообще специальность, это нужны финансисты, которые это все понимают, что это такое.

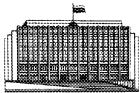
Обязательно учет рисков, о чем было указано и в ежегодном Послании Президента, и это было в постановлении Минфина, что учет рисков должен быть постоянно в управлении государственными финансами Российской Федерации. Это выстроенная система обязательств бюджетного сектора, которая должна быть направлена на оптимизацию управления бюджетами в реализации стратегии развития региона. Это все взаимосвязано.

В указанной модели лежит всего четыре принципа, там ничего такого сложного нет. И это мировая практика, кстати.

Первое. Краткосрочные заемные средства, если это менее одного года, привлекаются для поддержания необходимого уровня ликвидности бюджетов.

Второе. Краткосрочные заемные средства привлекаются только для финансирования инвестиций в общественную инфраструктуру, никуда более нельзя эти деньги тратить на текущие расходы.

Третье. Структура долгового портфеля обеспечивает равномерный график ежегодных выплат. И, как правило, если есть риски, что региональный бюджет не потянет это – значит, пожалуйста, первичный профицит. Все мы знаем, что это такое: статья 1 закона о бюджете. Всё, другого инструмента нет.



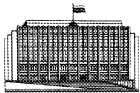
Четвертое. Составляет план-прогноз обслуживания и погашения долгов, в котором отражается текущая структура долга, потребность в заимствованиях, предполагаемые новые заимствования, динамика процентных ставок и курсов валют и долговые параметры среднесрочного финансового планирования региона или муниципального образования.

Указанные принципы охватывают планирование, привлечение, заимствование, обслуживание, погашение долгов, управление условными обязательствами, которые есть между регионом и банком, организация управления долгами, взаимодействие с кредиторами, тоже очень важно.

В условиях высокого дефицита и федерального бюджета для решения существующего комплекса проблем региональных бюджетов было бы целесообразно рекомендовать.

Первое. В области снижения долговой нагрузки. План мероприятий (я уже говорила) по снижению относительного и абсолютного размера долговых обязательств регионов. Следующее. Внедрение системы показателей, которые отражают эффективность проводимой долговой политики региона. Также это не сложные показатели, они нормально считаются, их не так много и вполне обозримы, то есть можно применять в системе управления. Широкое внедрение в практику межбюджетных отношений мер поощрения регионов за повышение финансовой устойчивости региональных бюджетов. Это уже дело федерального уровня.

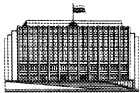
В области оптимизации расходной части бюджетов. Отказ от принятия нормативно-правовых актов, реализация которых может привести к дальнейшему увеличению расходных обязательств



региональных бюджетов. И надо, вообще-то, я считаю, анализировать и смотреть, а что, федеральные полномочия, которые переданы, в полном ли объеме они профинансированы, и нужно, конечно, тоже анализировать этот вопрос.

Далее. Широкое внедрение инструментов аудита эффективности использования бюджетных средств, направляемых на исполнение всех обязательств региона. Разработка и внедрение методики, направленной на своевременное выявление неэффективных бюджетных расходов, которые не должны включаться в региональные бюджеты. Это то, чем мы пока еще не занимаемся: это предварительный контроль, при котором у нас, к сожалению, нет еще инструментария, хотя, в общем-то, есть какие-то предложения из Счетной палаты, и мы регулярно эти предложения и Правительству даем, и в свое время давали, но как-то внимание исполнительной власти к тем предложениям, которые дает Счетная палата, не всегда то, которое требовалось.

Далее. В области мобилизации доходов региональных бюджетов. Разработка региональных программ, совершенствование администрирования бюджетных доходов. Ведь в Российской Федерации еще в 90-е годы всегда была программа исполнения доходной части бюджета, и она была составной частью аналитики, которая поступала в парламент вместе с материалами бюджета, то есть всегда там были эти программы, вдруг они куда-то исчезли, стали жить хорошо, профицитный бюджет, а оказалось, что нам не нужно контролировать доходную часть бюджета. Оказывается, это необходимо. И расширение налоговых полномочий региона с целью повышения самостоятельности региональных бюджетов. Извините за долгий доклад. Большое спасибо за внимание.



С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое, Галина Анатольевна. Спасибо за обстоятельный доклад. Мы там кое-что перепишем, Вы не будете возражать? Спасибо большое.

Но у меня один вопрос. Понимаете, у нас целый ряд, и довольно большой, перечень услуг, и федеральных, и региональных, и муниципальных, которые как бы регулируются пошлинами государственными. Сейчас пошла тенденция, как бы эту пошлину заменить платой. Опять же, учреждения, которые будут выполнять, которые будут работать по этой системе со стимулированием.

Опять же, учреждения, которые будут выполнять, которые будут работать по этой системе со стимулированием, они рассчитают, и будем мы платить вместо установленной пошлины государству вот таким учреждениям тоже – ФБГУ (или как там?), МУП и так далее – плату. Как вы вообще относитесь к такой направленности, к этому вектору?

Г.А. АНИСИМОВА

Дело, наверное, не в названии, а дело вообще в смысле каком-то экономическом. В свое время, когда я еще была на госслужбе, я писала серьезную записку, связанную с налогообложением граждан. Вашим уважаемым Председателем тогда был Бушмин. Тоже семинар был в Совете Федерации, и он сказал, в общем-то правильную вещь. И мне стало понятно, почему у нас сейчас нельзя от плоской шкалы налогообложения перейти к дифференцированной шкале налогообложения. Понимаете, налогом облагаются наиболее незащищенные слои населения. Мы пришли к такому выводу, когда делали эту аналитическую записку.



И получается так, что стоит вопрос культуры и вопрос самообложения граждан. Только можно получить эти все данные с тех, кто работает, скажем, не в бизнесе, а работает на государственной службе, и военных (с них можно взять что-то другое). Но ведь надо-то всех одинаково. Нет культуры, может быть, нет строгих законов за то, что мы можем государство обмануть где-то и не заплатить.

Огромный объем теневой экономики. Я считаю, что теневая экономика, конечно, "съедает" государство сейчас у нас. Это очевидно. Нет ответственности в законодательстве за то, что ты обманываешь государство. Что-то с этим связано.

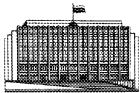
Вы привели пример, что в одном субъекте Российской Федерации один товароборот, в другом другой. Мы делали анализ в свое время в Счетной палате в Северо-Кавказском округе. И что получилось? Рядом находится область. И через товароборот посмотрели: в этом бедном округе, где все говорят, что у них не хватает денег, что средняя обеспеченность трансфертов на одного гражданина гораздо ниже, и тем не менее там строятся огромные дорогие дома, ездят дорогие машины по территории этих бедных субъектов Российской Федерации. А рядом Ростовская область, там совершенно другая ситуация.

Поэтому Вы абсолютно правильно подняли вопрос, но я не знаю ответа, откровенно Вам скажу. Ответа на него я не знаю. Это нужно социологам, очевидно, работать, нужно подключать серьезные социологические службы. Я так считаю.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Еще есть вопросы к Галине Анатольевне? Уважаемые коллеги, понимаете, в чем дело? А нам интересно узнать, потому что есть



вопросы. Какой-то предварительный контроль или текущий контроль нам надо все-таки делать.

Г.А. АНИСИМОВА

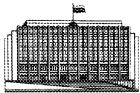
Текущий контроль бюджета Счетная палата осуществляет регулярно, там есть инспекция. Я хочу сказать, что нет методик пока предварительного контроля, которые бы оценивали неэффективное принятие расходных обязательств. Ведь одно дело – федеральный бюджет (мы контролируем федеральный бюджет), но вопрос на местах, то есть вопрос региональных бюджетов, неэффективных расходов, они лучше знают. Они должны у себя, наверное, инструменты эти использовать, потому что из федерального центра всего у нас 620, по моему, инспекторов на всю огромную Россию. Я хочу сказать, что в Германии, например, о которой мы сегодня говорили (это тоже федеративное государство), так у них у Счетной палаты (аналогичного органа управления государства) в каждом регионе есть свое региональное подразделение, именно следящее за расходами Федерации, за расходами федерального бюджета. У них больше контролеров вообще за бюджетом, чем у нас, поэтому что есть, то есть.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Кто от федерального центра сейчас осуществляет контроль за использованием средств федерального бюджета субъектами Федерации, на территории субъектов Федерации?

Г.А. АНИСИМОВА

У нас есть специальное направление, которое контролирует все межбюджетные трансферты, которые поступают в регион. Ну, все вы знаете, одновременно нельзя проконтролировать. Есть специальные технологии контроля, которые говорят о существенности расходов и



делают вывод уже в целом по Федерации, каким образом работают главные распорядители бюджетных средств во взаимоотношениях с региональными властями, региональными бюджетами. То есть это есть специальное направление деятельности в Счетной палате.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Есть еще вопросы, коллеги?

Алексей Николаевич.

***А.Н. ДОЛГОВ, заместитель
Председателя Правительства
области – директор департамента
финансов Ярославской области***

Я бы хотел все же прояснить, что все же, может быть, на стадии работы Счетной палаты не существует предварительного контроля? Хотя, на мой взгляд, он тоже существует.

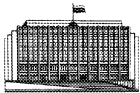
Г.А. АНИСИМОВА

Нет, он есть.

А.Н. ДОЛГОВ

Да, он существует. Во-первых, сам Бюджетный кодекс, вы знаете, закрепляет три стадии контроля: предварительный, текущий и последующий. Предварительный контроль по субъектам можно разделить на контроль со стороны органов исполнительной власти и контроль со стороны представительных органов власти.

Контроль предварительный, вы знаете, – это контроль на стадии составления бюджета. То есть до совершения операции по расходованию бюджетных средств. Он, на мой взгляд, существовал и до того, как мы перешли к бюджетной реформе. Он просто видоизменился в

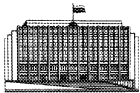


связи с переходом большей части финансирования бюджетной сферы по методу финансирования бюджетных автономных учреждений, то есть формирование не сметы расходов, а именно элементов затрат. На самом деле ничего не изменилось.

И этот контроль складывается из каких этапов? Во-первых, начинается он с формирования реестра расходных обязательств, где мы с точки зрения относимости полномочий субъекта или местного самоуправления, или федерального бюджета решаем вопрос, относится ли это к полномочиям соответствующего публичного образования.

Второй элемент – это обоснованность формирования затрат. То есть сейчас мы знаем: это уже делается на основаниях большей части государственных заданий. У нас в Ярославской области оценка делается и по тому направлению с точки зрения относимости расходов к полномочиям субъектов, и с точки зрения правильности формирования затрат.

Вы сами также, коллеги, знаете, что последующий контроль затрат заключается в том, что мы соотносим уже фактические затраты с плановыми затратами. Но это я немножко забегаю вперед. Поэтому у нас любое бюджетное, автономное или казенное учреждение, формируя свою смету или задание, должно уже, поскольку у нас сформирован опять же реестр услуг, оказываемых учреждением, с точки зрения опять же относимости тех услуг, которые оказывают учреждения, сформированные затраты на это учреждение. То есть объем финансового задания определяется, вы знаете, просто: количество получателей этой услуги, объем затрат, требуемых на эту услугу (упрощаю). И контроль этот осуществляется органами исполнительной власти, начиная от контроля главного распорядителя бюджетных средств

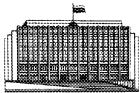


за подведомственными учреждениями и заканчивая уже формированием предельных объемов ассигнования финансовым органам.

Что касается той стадии предварительной, когда бюджет переходит в Госдуму, то в принципе здесь тоже предусмотрена законами о Счетных палатах (только у них немножко контроль отличается) оценка вообще формирования бюджета и оценка эффективности формирования. И здесь тоже применяются и могут применяться все те же самые методы. Когда речь идет об эффективности, то, скорее всего, речь идет об одной узкой проблеме расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вот сформировали мы обязательные расходы, которые закреплены за нами Конституцией, № 184-ФЗ, № 122-ФЗ.

Какие же решения мы принимаем относительно тех расходов, которые не касаются наших полномочий? Здесь Бюджетный кодекс нам тоже ставит ограничения. Вы знаете любые дополнительные капризы, там статья 80 какая-то, формирование реестра расходных обязательств, говорит о том, что все дополнительные полномочия принимаются субъектом Российской Федерации при условии обеспечения обязательных закрепленных реестром расходных обязательств. Вообще у нас первое решение о реформировании общественных финансов было принято в конце 90-х, вы помните, программа, и последовательно этапами она реализовывалась. Сегодня, на мой взгляд, является актуальным вопрос, насколько удачно она была реализована. И вот когда коллеги говорят, есть или нет контроль и предварительный, и текущий, последующий, то надо, наверное, скорее говорить об эффективности выполнения тех задач, мероприятий, которые вы ставите для себя. На этом, я думаю, надо концентрировать внимание.



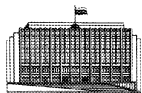
С.Л. ПОСТНИКОВ

Ресурсы есть на этот контроль?

А.Н. ДОЛГОВ

Ресурсы есть на финансовый контроль. Наша система не отличается ничем. Есть органы финансового контроля органов исполнительной власти и органов представительной власти. Они сформированы везде. Другая проблема, что этих ресурсов недостаточно на уровне органов местного самоуправления. Тогда, когда вышел 6-й-ФЗ и обязался сдавать в счетные палаты на уровне органов местного самоуправления, возникла проблема не только ресурсов, но и проблема организационно-правового характера и материального обеспечения этого контроля. Там тоже были найдены определенные формы для реализации, когда заключались соглашения с вышестоящими, то есть счетными палатами, созданными на уровне.

Когда вы задаете вопрос о ресурсах, то вы говорите о возможностях, насколько возможно расширить контроль. Но здесь, я согласен, мы сталкиваемся с той же самой проблемой, которая является прямо противоположными задачами. С одной стороны, мы перевели бюджетно-автономные учреждения на задание и поставили во главу принцип их деятельности – это их собственная эффективность и убрали элементы в виде сметного финансирования. С другой стороны, тут же возник вопрос: а как же мы будем контролировать? И оказалось вот что. Контролировать только на уровне оценки эффективности заданий, то есть, по сути, исключив понятие целевое использование средств, простите за каламбур, оказалось неэффективным. Опять же был введен такой контроль, как контроль за размещением, выполнением и обоснованностью выполнения государственного заказа. Вот здесь



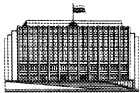
действительно возникают проблемы с той точки зрения как раз человеческих ресурсов, что сфера контроля расширилась значительно, а решение о том, чтобы расширить свои возможности, должен принимать субъект Российской Федерации. Но является ли эффективным этот контроль с точки зрения проводимых проверок и выявленных нарушений, то точно могу сказать, что он эффективен в любом субъекте Российской Федерации. На уровне Ярославской области мы такой контроль строили. Он стал стадией бюджетного процесса. И здесь тоже задачи, могу сказать, решаются. Не совсем было понятно, как их решать сначала, некоторые этапы этого контроля оказались излишними. Как, например, формируется начальная цена, она уже проходит проверку тогда, когда ее формирует ГРБС, когда ее определяют путем проведения аукционных конкурсов, а потом еще финансовый орган должен еще раз проверить обоснованность формирования этой цены. Ну, я говорю, здесь опять все можно оптимизировать путем оптимизации самой деятельности финансового органа и такого контроля.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо.

Какие вопросы или переходим к следующему выступлению?

Иван Игоревич Егоров, заместитель Министра финансов Тверской области, начальник бюджетного управления. Прошу Вас.



**И.И. ЕГОРОВ, заместитель Министра
финансов Тверской области,
начальник бюджетного управления**

О комплексной системе стимулирования органов местного самоуправления в рамках межбюджетных отношений в Тверской области

Добрый день, коллеги! Добрый день, Сергей Леонидович! Во-первых, спасибо, конечно, за такую возможность нам с вами поговорить и обменяться какими-то мнениями ученых, тех, кто сталкивается с этими проблемами реально каждый день.

Я, наверное, на две части разобью свое выступление. Первая часть – это та тема, которая была заявлена, о тех подходах к межбюджетным отношениям, которые мы пытаемся внедрить в Тверской области. А вторая – наверное, это будет некая реакция на те позиции, которые озвучили коллеги и Вы, Сергей Леонидович. Ну, а как нам видится сама идеология межбюджетных отношений в Тверской области, мы ее строим из двух частей: первый компонент мы условно для себя называем сбалансированность, то есть это установление для всех местными бюджетами минимального уровня, ниже которого их доходы опуститься не могут, потому что это грозит остановкой учреждений и вообще функционирования, и второй – это компонент стимулирования, то есть это поощрение лучших практик в развитии экономического потенциала, эффективности системы местного самоуправления и также поддержка местных инициатив.

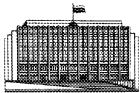
В первом компоненте (в сбалансированности) самая главная задача – это достижение минимального уровня стабильных доходов, недопущение кредиторской задолженности. Сюда входит и дотация на выравнивание, понятно, в данном случае сумма дотации на



выравнивание оценивается через индекс бюджетных расходов. Мы каждое полномочие оценили некими критериями, то есть насколько дороже или дешевле в зависимости от какого-либо критерия стоит оказание услуги в сфере культуры, образования, в различных муниципальных образованиях.

Вторая часть – дотация на сбалансированность. Мы классифицировали (то, о чем вы, кстати, говорили в части регионов) все муниципалитеты на группы. Понимаем, что уровень расходов даже на душу населения, например, в крупных городах с инфраструктурой отличается от малонаселенных муниципальных районов, где огромная площадь, понятно, что этот уровень дисперсности надо учитывать. Поэтому для каждой группы создан уровень минимальных доходов бюджета, и если проваливается доходная часть (мы понимаем, что сейчас есть сложности в экономике, особенно там, где есть монотерритории), туда вступает как раз механизм дотации на сбалансированность.

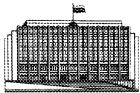
Но самое важное (этот подход мы уже два года применяем) – допфинансовая помощь только как условие реализации плана финансового оздоровления. За два года мы 300 млн. рублей в местных бюджетах благодаря реализации плана финансового оздоровления сэкономили. Что это такое? То есть это сотрудники Министерства финансов, сотрудники органов местного самоуправления, мы просматриваем все расходы. То есть это такая ручная работа, она не столько системная, потому что у всех своя специфика – штатное расписание, как формируется система оплаты труда в муниципальных учреждениях, эффективные, неэффективные расходы, ищем точки неэффективности, для того чтобы в трехлетней перспективе



сбалансировать бюджет и прекратить рост кредиторской задолженности. Вот этот план, он подписывается Министерством финансов с одной стороны, с другой стороны – руководителем органов местного самоуправления муниципального района или городского округа, и ежеквартальный отчет о выполнении мероприятий с довольно жесткими санкциями, то есть невыполнение мероприятий ведет к приостановлению межбюджетных трансфертов. То есть такой механизм мы применяем.

Кроме того (то, о чем уже коллеги сказали) – ежемесячный мониторинг исполнения по всем позициям, налоговые, неналоговые доходы, кредиторская задолженность, кредиты. В принципе, что касается муниципальных районов и городских округов (кроме города Твери, центра) мы прекратили практику привлечения коммерческих кредитов, потому что считаем ее неэффективной, очень большие деньги, это неэффективное расходование местных бюджетов, и в принципе у нас осталось только два муниципальных района, у которых остались коммерческие кредиты, 13 млн. рублей, в этом году они погасят. То есть у нас есть с ними такое соглашение на запрет привлечения коммерческих кредитов – очень жесткие расходы нормативов на органы местного самоуправления, нормирование зарплаты и всех прочих расходов. Причем если муниципалитет нарушает норматив, мы в соответствии с нашим приказом Минфина на такую же сумму сокращаем объем межбюджетных трансфертов, то есть это такая довольно-таки жесткая система.

Плюс мы понимаем, что есть некая проблема с кадрами, особенно эта проблема касается... у нас большая область, очень много маленьких муниципалитетов, то есть более 10 муниципальных районов с численностью населения менее 10 тысяч человек, а с большой территорией. Проблема кадров стоит, особенно качество работы



финансистов, поэтому мы ежегодно проводим тестирование всех руководителей финансовых органов районов и городов и их заместителей на знание бюджетного законодательства, потом выстраиваем рейтинг, для того чтобы была некая мотивация стремиться к знаниям.

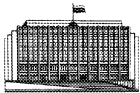
И на основе тех позиций, которые вызывают наибольшие вопросы, мы выстраиваем систему обучения, потому что кадровая проблема, особенно на местах, соответственно существует.

Что касается стимулирующей части, мы понимаем, если просто всех выровнять, тогда не будет разницы между лучшими и худшими и в принципе не будет стимула работать. Я думаю, как и коллеги, дотацию на выравнивание заменяем допнормативом от НДФЛ. Это очень эффективная практика, то есть даем не деньгами, а нормативом, чем перевыполненные налоговые доходы, понятно, получил больше денег.

Кроме того, при выравнивании и при дотации на сбалансированность мы не учитываем неналоговые доходы. То есть все, что заработал муниципалитет сверх своего прогноза в части эффективного управления своим имуществом, это остается у него как инструмент, именно как бюджет развития, то есть это неналоговые доходы, это бюджет развития.

Кроме того, уже третий год мы ввели такую методику стимулирования муниципальных образований по итогам оценки развития экономического и налогового потенциала.

Во-первых, мы все муниципалитеты, повторюсь, разделили на группы, чтобы 80-тысячный город не соревновался с 10-тысячным муниципальным районом, это не имеет смысла. И 17 показателей, которые сгруппированы на три группы: оценка развития сектора средних

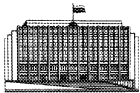


и крупных предприятий, объем отгруженных товаров, объем инвестиций, уровень средней заработной платы по предприятиям экономики, налог на имущество, оценка развития сектора малого бизнеса, вмененка, упрощенка, число субъектов малого предпринимательства и оценка мобилизации собственных доходов по НДФЛ, земельному налогу. Причем как по суммам, так и по количеству плательщиков, например, по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, чтобы мы видели и объемные параметры.

По итогам каждого года в разрезе групп муниципальных образований определяются лучшие, и соответственно дополнительная финансовая помощь выделяется территориям, которые занимаются экономикой.

Почему мы отказались от такой, может быть, более простой оценки динамики налоговых доходов? Бывают ситуации, когда муниципальные образования теряют налоговые доходы не потому, что они сделали что-то неправильно. Условно говоря, выводится военная часть. Всё. Никто ничего сделать не может, при этом налоги могут сократиться. Поэтому мы считаем, что надо не только налоги, валовку по объему собираемых, но косвенные критерии как объем инвестиций, объем отгруженных товаров.

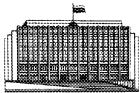
В этом стимулировании есть еще один эффект. По каждой группе мы всем муниципалитетам доводим информацию по таким же районам, городским округам, как они, и каждый глава может понимать, где он проваливается. Если он видит, что на душу населения у таких же городских округов объем отгруженных товаров или объем торговли больше на 50 процентов, значит, этим надо заниматься. Если он видит, что средняя зарплата у него по предприятиям промышленности



существенно ниже, понятно, что это уровень большой теневой занятости. Если мы оцениваем долю трудоспособного населения, которое работает на крупных и средних предприятиях, фактически он видит теневой свой сектор. Это как раз возможность, она такая, может быть, еще методически не очень оформленная, но оценить некий такой, как вы сказали, налоговый разрыв. Если лучший муниципалитет на душу населения по какой-то позиции делает такой объем, а у меня ниже, значит, это вопрос уже ко мне. Это стало таким хорошим подспорьем для глав муниципальных районов и городских округов подумать и выстраивать свою позицию.

Мы также оцениваем, как и все регионы, качество финансового менеджмента, то есть рейтинг. По ряду параметров это уровень долговой нагрузки, динамика по доходам, по кредиторке, учет наших рекомендаций, открытость бюджета, оценка кадрового потенциала то, о чем мы говорили, рейтинг финансистов районных по уровню знаний бюджетного законодательства и по навыкам управления финансами. И пять лучших муниципалитетов получают грант, нецелевые деньги, межбюджетный трансферт, который они расходуют по собственному почину.

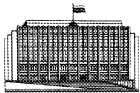
Кроме того, мы активную работу ведем по объединению поселений, особенно это касается маленьких поселений, потому что есть поселения, где, например, 400 жителей, бюджет 1 миллион, из которых 950 тыс. рублей – это затраты на содержание органов местного самоуправления. Ни о какой эффективности расходов здесь речи вообще быть не может. Поэтому мы стимулируем объединение поселений, мы делаем это экономическим путем. Во-первых, мы хорошую методическую базу сделали, то есть саму процедуру очень четко прописали и довели до коллег из поселений.



Во-вторых, у нас есть такой поддерживающий гранд за объединение поселений, по 500 тыс. рублей каждое объединенное поселение получает. Условно говоря, у нас есть случаи, когда четыре поселения объединялись в одно. Для них это много на самом деле, потому что их бюджеты 1 миллион, они здесь получили два, то есть в принципе это стимулирует для объединения.

И уже третий год мы делаем такую программу поддержки местных инициатив (кстати, и в Совете Федерации тоже обсуждался этот опыт). В чем суть этой программы? Это вовлечение локальных сообществ в решение проблем сельских и городских поселений. Как программа работает? Происходит собрание граждан сельского поселения, на котором жители определяют приоритетный для них проект, который связан с вопросами местного значения – ремонт сельского дома культуры, водопровода, дороги или, например, пожарный водоем. После этого именно на собрании определяется, какой проект и обязательно доля софинансирования от населения. Она минимально установлена в размере 5 процентов, но самое интересное, что в этом году мы вышли на 13 процентов. То есть население настолько готово участвовать в принятии решений и софинансировании этого, что фактически доля софинансирования от населения составила в три раза больше, чем минимальная.

В этом году мы сделаем 168 таких объектов. Плюс вовлечения населения как раз в решение проблем – это, во-первых, контроль качества. То есть опыт показал, что когда жители поселения вложили пусть 100–500 рублей в строительство детской площадки, в ремонт сельского водопровода, контроль за подрядчиком иногда на самом деле граничит с террором.

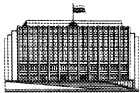


И вторая позиция – это как раз вовлечение населения в решение приоритетных для них проблем, потому что где-то нужен бокс для пожарной машины, где-то нужна детская площадка, где-то дом культуры. И за счет того, что население софинансирует, плюс участвует вот этим неденежным трудом, проекты на самом деле получаются лучше, они выглядят дороже, чем они стоят в соответствии со сметами, если бы мы это сделали за счет бюджета.

Эта программа у нас уже действует третий год. Думаю, что в 2016 году мы около 200 проектов мы по ней сделаем. Думаю, что для нас это стало эффективным механизмом стимулирования лучших муниципальных образований, именно тех, кто хочет что-то менять. Коллеги, вот, что касается той системы межбюджетных отношений, которую мы пытаемся выстроить в нашем регионе.

Теперь что касается этой очень важной темы, есть ли возможность у регионов сбалансировать свои бюджеты? Вообще нет. Как мне кажется (я не курирую доходы, я занимаюсь больше расходной частью бюджета), эффект от вложения усилий заниматься больше расходами лучше, это эффективнее с точки зрения сбалансированности. Но единственное надо понимать, у нас бюджет, условно, 45 миллиардов, 10 – здравоохранение, 10 – соцзащита, 10 – образование, 3,5 млрд. рублей – межбюджетка, 4 – дорожный фонд и еще 3,5 миллиарда – обслуживание долга (это 41 миллиард). Из этого 41 миллиарда мы ничего сократить не можем. Здравоохранение, федеральный норматив. Нужно нам, не нужно нам, пожалуйста, обеспечьте вот такое финансирование.

Соцзащита. Мы все понимаем, что эффективная льгота, неэффективная льгота, ее отмена ведет: а) к политическим рискам; б) к сожалению, мы проигрываем суды. Если отменяем какую-то льготу, суды



всегда встают на сторону населения, так скажем, населения. Я вам приведу небольшой пример. Есть льгота педагогам на селе, когда мы должны 100 процентов оплачивать коммунальные расходы. Так вот, у нас есть педагоги, у которых дома 450 кв. метров. Мы с этого года сделали единую сумму – 1,5 тыс. рублей всем, но это было очень тяжело. Или, например, студенты – 50 процентов проезд в пригородных электричках. Кто пользуется, кто не пользуется, где эффект? Мы перевели всех в некий заявочный принцип, то есть ты покупаешь абонемент, приходишь, и тебе 50 процентов возмещает соцзащита. Так вот, до введения механизма мы тратили 23 миллиона, после введения мы потратили 540 тысяч. То есть вопрос на самом деле в адресности.

Кстати, первая позиция, что необходимо, как мне кажется, сделать, – это оценка тех решений, которые принимаются на федеральном уровне с точки зрения влияния на расходы региональных бюджетов. Это очень важная позиция. Вторая позиция – это еще раз вернуться, конечно, к взносам в ОМС за неработающее население. Вот, к примеру, у нас взносы – 5 миллиардов для Тверской области, при этом их сумма растет. Мы с пенсионным фондом сделали сверку, там 170 тысяч человек трудоспособного возраста, которые являются неработающими. 170 тысяч людей, которые официально не работают.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Но они стоят на учете?

И.И. ЕГОРОВ

Их нет в пенсионном фонде, но они зарегистрированы в системе медицинского страхования. 6800 за каждого человека мы платим. Вопрос: где эффективность этих расходов? Мы стимулируем таким образом теневую занятость, потому что человек, который не стоит в пенсионном



фонде, он получает такую же. Мы предлагали на федеральном уровне внести изменения: если ты неработающий – плати сам, если трудоспособного возраста, 6800. Это отсечет тут же, то есть это будет стимулом к выходу из тени для работника. Пока нам в этом отказали.

И поэтому в данном случае, мне кажется, очень важная позиция – это как раз оценка тех расходных обязательств, которые возложены федеральными решениями на регионы, как они повлияли на сбалансированность. И, конечно, бóльшую свободу регионам с точки зрения оценки приоритетности расходов, потому что такой свободы у нас, я думаю (да, там коллега поддержит), у нас нет. То есть, условно говоря, сделайте первое, второе, третье, четвертое, а деньги где вы возьмете – это уже ваша проблема. Вот так. Спасибо, коллеги.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЁВА

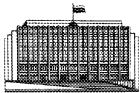
Можно вопрос задать?

С.Л. ПОСТНИКОВ

Конечно.

***М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЁВА, начальник отдела
государственного строительства
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации***

Иван Игоревич, Вы так замечательно рассказали об укрупнении муниципальных образований и сказали, что, с Вашей точки зрения, критерий эффективности Вам позволяет судить о том, что это очень эффективно, поскольку расходы на управление и вообще в целом на эти муниципальные образования сокращаются. А какие-то еще критерии



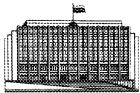
эффективности есть у этого процесса? Потому что если в этих муниципальных образованиях не останется людей вообще скоро, будет ли это эффективно? Я знаю ситуацию в Тверской области, и то, что там происходит, не всегда вписывается в понятие вообще критериев эффективности, потому что, когда все это укрупняется, люди не могут доехать взять справку простую до ближайшего муниципального центра. Там просто не всегда есть дороги и там не ходит никакой транспорт. Когда у них еще после этого убирается из деревни школа и почта, деревня практически становится заброшенной. И таких деревень, по моему, в каждом районе сотнями, если не тысячами. Они сейчас вымирают. Будет ли отсутствие этих населенных пунктов эффективно с точки зрения Ваших методик? Или все-таки нужно их каким-то образом сохранять? Спасибо.

И.И. ЕГОРОВ

Понятно, что это сложный выбор. Чтобы Вы понимали, я долгое время проработал начальником финансового органа очень маленького района, где 8 тысяч жителей, Кесовогорского. Эту проблему я понимаю.

У нас есть сейчас два варианта. Вариант один: мы ничего не делаем, сохраняем те местные администрации, которые есть, и понимаем, что у нас сельское поселение расходует 90 процентов своего бюджета на обеспечение этой местной администрации, тем самым, на мой взгляд, убивая местное самоуправление. Потому что люди привыкают, что кроме как выдать справку ничего администрация поселения сделать не может.

Либо второй вариант. Да, сложно укрупняем, но долю расходов, которые направляются на выполнение полномочий, а не на содержание администрации, увеличиваем. Потому что давайте мы честно скажем:

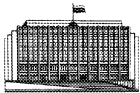


если мы платим главе администрации, его заму, главному специалисту только за то, что они выдают справку... Например, сейчас есть МФЦ, есть система... Я извиняюсь, для нас это стоит 200 млн. рублей в год, мы тратим на многофункциональные центры – это оказание государственных услуг. Мы их сделали. МФЦ у нас 36, у нас в каждом районе, городском округе, там 40–42.

Так вот еще раз говорю. Поэтому на селе люди остаются, если есть работа. А в ситуации, когда мы все деньги должны направить на выполнение социальных обязательств, то есть вот это защищенное содействие, если по-простому сказать, у нас нет возможности стимулировать то же сельское хозяйство. Потому что вы можете сколько угодно оставлять школу на селе, сколько угодно содержать сельских домов культуры, который оказывает на самом деле не всегда хорошую услугу, потому что здание разваливается, материально-технической базы нет, а человек, который там работает, к сожалению, давно не обучался, не мотивирован на оказание услуги.

Либо пытаться эту ситуацию как-то поменять. Да, легче оставить и говорить: "Мы оставили администрацию, вы можете прийти и взять справку". Но это не прекращает оттока населения из села. Есть там Интернет, и не везде он работает.

Поэтому, конечно, это проблема для таких областей, как Тверская. У нас там самая большая площадь в ЦФО, а население такое же, как у всех остальных регионов. Это понятно. С этим надо что-то делать. Есть два варианта, третьего нет. Потому что говорить о том, что в ряде районов резко вырастут доходы местного бюджета. Там есть Молоковский район: там ни газа, ни дороги, ни людей, которые могут работать на предприятии, то есть инвестиционно он не очень



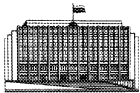
привлекательный, если по-честному говорить. Я не беру районы, где газ и все. Поэтому мы вынуждены это делать.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Можно я задам вопрос и Вам, Иван Игоревич, и, если можно, Алексею Николаевичу? Тут ситуация вот в чем. Тоже у нас проблема (и будет послезавтра Совет законодателей) – это кадастровая оценка, все, что связано с этим налогом и так далее. А вопрос у меня такой. Вот две области – Тверская и Ярославская. В этих областях есть районы. Мне хорошо знаком Переславль-Залесский, что рядом, то есть московская дачная зона, ну и Тверская область, тоже московская дачная зона. Муниципальные районы, везде известная кадастровая стоимость – Вы понимаете. Ярославская еще ничего, но по Волге ниже тоже может быть. А в Тверской, наверху, там кадастровая стоимость в десяток раз отличается. Как Вы думаете, нужно ли (это налоги местные) какое-то право (я, может быть, не в курсе этого) для субъекта Федерации с учетом таких вещей (в любом случае, в любом субъекте Федерации есть областной центр и вокруг него зона), система перераспределения внутри субъекта Федерации налоговых поступлений на земельный и на имущественный? И что-то делается ли, есть какие-то предложения по этому вопросу? Как Вам, удобно?

А.Н. ДОЛГОВ

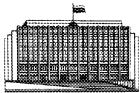
Я так отвечу: во-первых, местными налогами являются земельный налог и налог на имущество физических лиц. Они и так поступают в местные бюджеты. Но система проведения кадастровой оценки земель складывается благодаря усилиям органов власти различного уровня. И благодаря тому, что ею занимаются различные органы государственной власти и местного самоуправления, это является и главной проблемой.



В позапрошлом году к себе на форум "Инновации. Бизнес. Образование" приглашали коллег из Германии (я сначала принципиально скажу). И представителю как раз такой службы было интересно нас слушать с той точки зрения, что он сказал: "Мне так вас приятно слушать. Все проблемы, которые вы здесь назвали, – это проблемы, которые у нас существовали до определенного момента, пока мы не решили, что учет земельных ресурсов, кадастровая оценка, оформление прав на недвижимое имущество и сбор доходов относятся к одному органу власти и одного уровня". У них это земель, то есть средний уровень.

Что касается ситуации, которая складывается у нас. У нас, вы знаете, учет земельных ресурсов начинается с момента, когда выдаются права на земельный участок или на имущество. Это в полномочиях органов местного самоуправления. Акты, которые являются устанавливающими правообладание, а следовательно, и вид пользования, устанавливаются органами местного самоуправления. Извините, а именно они заинтересованы в том, чтобы земельные участки или имущество были отражены в кадастре, который ведет федеральный орган, были отражены адекватно – как о пользователе (и именно тогда складывается налоговая база), как о размере земельного участка, о его границах, так и о стоимости этого земельного участка. Это отдельный вопрос – правильность оценки.

За проведение кадастровой оценки отвечают органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. За ведение кадастра отвечает кадастровая палата. За отражение прав на недвижимость отвечает другой орган, а за начисления отвечает еще один орган.



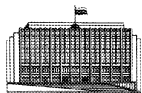
Я не буду говорить, какие проблемы возникали до того, как мы у себя решали эту проблему, чтобы заинтересовать органы. Она как раз начала решаться в городе Переславле благодаря усилиям того главы. Он первым пригласил специалистов и начался заниматься кадастровой оценкой. Но он неправильно оценил налоговый потенциал и нарисовал очень большие резервы. Оценку, как говорим, мы проводим. Мы решили у себя централизовать эту работу, каким образом на базе государственного предприятия "Электрон", сейчас оно переименовано, как сейчас любят говорить, стать центром компетенции. Мы стали информацию как можно проще собирать с органов местного самоуправления и ставить им план, и сами ее передавать, точнее, собирать информацию у кадастровой палаты, исправлять ошибки и брать систему из государственного реестра, и отправлять его в налоговую. И провели сверку баз, и начали правильно – со сверки баз. И сейчас в качестве показателей повышения налогового потенциала по органам местного самоуправления мы ставим задачу повышения поступлений именно налоговых, зачисляем их в местный бюджет, земельного налога и налога на имущество. Мы устанавливаем дополнительные нормативы финансирования расходов местных бюджетов в случае если плановые показатели будут превышены, сейчас не помню, более 10 до 20 процентов, чтобы при расчете дотаций увеличивать размер дотаций путем увеличения норм расходов на эту работу.

С.Л. ПОСТНИКОВ

То есть вы дифференциацию налога сверху дотациями.

А.Н. ДОЛГОВ

Да. Уточни, Александр.

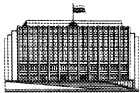


**А.В. БЕЛЯКОВ, заместитель
директора департамента финансов
Ярославской области**

Два механизма мотивации органов местного самоуправления собирать свои налоги: при расчете дотации на сбалансированность и при расчете соответственно налогового потенциала. То есть мы изначально закладываем динамику по собственным доходам органов местного самоуправления выше, чем она достигнута на определенном этапе планирования. То есть берем просто с индексом 10, 15 в зависимости от той работы, которая у нас централизованно проводится. И мы видим, что на самом деле потенциальных клиентов, которые не платят налог на землю, там динамика растет. Соответственно мы эту динамику закладываем органам местного самоуправления. Многие высокодотационные муниципальные образования у нас на соглашениях, в соглашении это прописано, что они должны этим заниматься. Плюс у нас создан механизм поощрения органов местного самоуправления через ограничение нормативов расходов на органы местного самоуправления. В случае получения дополнительных доходов мы даем часть этих средств. Плюс на формирование фонда заработной платы направлять и увеличивать расходы органов местного самоуправления на свое содержание. То есть они там ремонты производят, технику покупают и премии себе платят, то есть в разумных границах. То есть это опять же все согласовывается на уровне субъекта. Вот два таких основных механизма, которыми мы управляем, вот именно собираемостью этих двух источников.

А.Н. ДОЛГОВ

Я прямо отвечаю на ваш вопрос. Органы местного самоуправления всегда говорили и свою бездеятельность, может, отсутствием ресурсов и



специалистов, это тоже самые главные факторы, объясняли так: нам нет смысла собирать земельный и имущественный налоги, постольку поскольку они не остаются. Сегодня механизм Бюджетного кодекса гарантирует тем, что дополнительные доходы полученные, коэффициент выравнивания не меняется в плановом периоде, а он три года составляет. Поэтому дополнительные доходы остаются на территории и не учитываются при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Смысл такой, почему возник вопрос, все эти области, правда, этого направления Владимирская, Ивановская и Ярославская. Ну, во Владимирской области есть Киржачский район. Киржачский район – это с точки зрения какого-нибудь дачного района, вторая бетонка.

В основном там москвичи. То есть гигантское количество земли находится в пользовании, где они накрутили очень высокую кадастровую стоимость, как прилегающие к районам Московской области, и там начался вопрос, что областная власть говорит: "Ребята, чересчур". То есть вы жируете, поделитесь с каким-нибудь Гусь-Хрустальным или чем-то. Делиться нельзя. Ну, прижмем на выравнивании. Говорят: "Ребята, не положено".

Вот такая ситуация. Орлова Светлана Юрьевна говорит, что давайте все-таки как-то будем делиться, вы понимаете, это же просто статус-кво, что вы здесь находитесь, а другие наши районы объективно в более невыгодной ситуации.

С МЕСТА

На самом деле не деньгами делиться надо, делиться надо полномочиями.



С.Л. ПОСТНИКОВ

Вот как? Есть какая-нибудь идея?

С МЕСТА

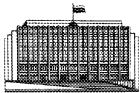
Идея: надо отдать этому району ... *(Говорит без микрофона)* ... достаточно денег не только на культуру и на свалки с дорогами, но он может еще в принципе содержать и образование, часть какую-то, и допобразование, или спорт. Пусть просто-напросто забирает на себя эти полномочия. Вот это можно, например, уже отрегулировать на уровне субъекта. А забрать деньги у одного района из местного бюджета и передать в другой местный бюджет, ну, это нарушение всех принципов вообще. Поэтому регулировать надо полномочиями. У нас деньги под полномочия.

У нас есть механизм отрицательных трансфертов, коллеги, но он не работающий. То есть формально механизм есть - отрицательные трансферты. У нас есть поселения, у которого доход на душу населения в 50 раз превышает средние доходы, чем у других поселений. Это в Конаковском районе. Там Московское море. Все понятно. Их доходы высоки. Но забрать эти доходы, механизма нет. Отрицательные трансферты даже через федеральное казначейство, ну, 30 тысяч в месяц списывается. Да, они этим в принципе довольны.

Поэтому здесь подумать еще раз о доработке механизма отрицательных трансфертов тоже можно.

С МЕСТА

Алексей Николаевич сказал, что это разделение компетенций на самом деле. Если у нас администратором по учету, по выдаче, вообще по оказанию услуги выступает орган местного самоуправления, а администратором по начислению, по сбору выступают федеральные



органы власти. То есть, поэтому одни закрывают глаза, потому что им нужна доподлинная работа, вторые, не напрягаясь, выдают, что хотят и что не хотят тоже.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Правильно. Деньги идут поселению, а собирает райцентр, грубо говоря.

С МЕСТА

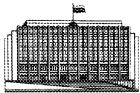
Одно кресло должно отвечать за это все. Когда будет в одном месте, тогда все будут собирать и все будут соответственно отвечать, кто что выдал, кто что получил. Будет, с кого спрашивать на самом деле. Сейчас не с кого спросить.

И проблема начинается все равно с местного самоуправления. Мы исправили ошибки в базах данных. Провели верификацию. Вот знаем, что 600 тысяч участков должны начисляться. А в базе данных 300. По всем исправлено. И здесь начинается работа на земле уже. Требуется уже обход земельных участков.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово Савчишиной Ксении Евгеньевне, научному сотруднику Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, которая сейчас нам расскажет о мерах бюджетной политики по восстановлению экономического роста. Я думаю, на оптимистической ноте мы завершаем. Вам.



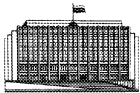
**К.Е. САВЧИШИНА, научный сотрудник
Института народнохозяйственного
прогнозирования РАН**

**Меры бюджетной политики по восстановлению
экономического роста (региональный аспект)**

Я представляю Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, и, наверное, мой доклад будет несколько выбиваться из общего ряда в связи с тем, что у меня взгляд на бюджетную политику не финансиста, а макроэкономиста. В этой связи для меня основная задача – не выявление проблем бюджетной политики как таковых, а оценка именно влияния бюджетной политики на экономический рост и влияние экономического роста на бюджетную политику.

Почему сейчас эти вопросы так актуальны? Я думаю, всем присутствующим известно, что 2015 год российская экономика закончила с сокращением ВВП. При этом помимо ухудшения на внешнеэкономических рынках, в этом году мы потеряли основной локомотив роста, который у нас был последние 15 лет, – это потребление домашних хозяйств. Оно сократилось существенно, на 11 процентов в реальном выражении. И эта проблема требует, на мой взгляд, первоначального решения.

Помимо этого, остаются проблемы с формированием внутреннего спроса со стороны инвестиций. Несмотря на то, что, по данным Росстата, за 11 месяцев 2015 года прибыль предприятий в целом увеличилась на 50 процентов, по некоторым видам деятельности отмечался рост до двух раз, тем не менее, инвестиции сокращаются. И даже в наиболее, казалось бы, выигравших от импортозамещения и девальвации отраслях (сельское хозяйство и производство продуктов питания), несмотря на

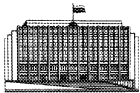


рост прибыли, сократились инвестиции, причем сократились не только в реальном, но в некоторых случаях и в номинальном выражении.

Таким образом, мы имеем ситуацию, когда общие перспективы экономического роста упираются в решение первоначальной проблемы – это стимулирование внутреннего спроса как со стороны населения, так и со стороны государства и бизнеса (в части инвестиций и изменении запасов). И в этой связи принятая парадигма сокращения бюджетного дефицита на самом деле означает проциклическую бюджетную политику, которая не стимулирует внутренний спрос, а, напротив, его сокращает. Надеяться на быстрое улучшение на внешних рынках, которое отмечалось в 2009 году и позволило нам быстро выйти из прошлого кризиса, сейчас, по всей видимости, не стоит и необходимо искать резервы для роста именно внутреннего спроса. И, на мой взгляд, такие резервы есть в том числе в терминах бюджетной политики, в том числе региональной бюджетной политики.

Эти резервы связаны с тем, чтобы «расшить» те узкие места, которые существуют на данный момент. И наличие этих узких мест обусловлено не текущей критической ситуацией, а многие из этих проблем сформировались еще в 2000-х годах.

Сначала я приведу краткий перечень этих проблем и потом подробнее остановлюсь на каждом из пунктов. Во-первых, к сожалению, хронической является ситуация неадекватной оценки бюджетных доходов в начале финансового года, что приводит к тому, что эти оценки являются заниженными. То есть план остается ниже, чем фактическое исполнение по итогам года. И, соответственно, это приводит нас к ситуации, когда мы недооцениваем возможности по финансированию расходов.



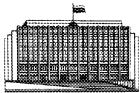
Второе. Ситуация 2015 года – это проведение бюджетной политики, которая направлена на решение одной задачи. Это, безусловно, важная задача, но это только одна из многих, – сбалансированность бюджета. При этом о стимулировании экономического роста говорить не приходится, несмотря на то, что это декларируется, но по факту – я приведу цифры – этого нет.

Третье. Проблема, достаточно важная, – это неравномерность финансирования бюджетных расходов в течение финансового года. Я понимаю, что для этого есть объективные факторы, но нужно понимать, что расходы в декабре меньше, чем расходы в январе, на уровень инфляции. И, например, в 2015 году мы потеряли при инфляции 12 процентов значительные суммы.

Далее. Система государственных заимствований на данном этапе мне представляется несбалансированной. Здесь звучало мнение о том, что вообще проблема сбалансированности важна и государственные заимствования нужно сокращать, урегулировать и так далее. Но на самом деле ситуация очень неоднородная, и нужно разбираться не в целом, а как для федерального и регионального уровня, и для каждого региона в отдельности.

И наконец, проблемой является чрезвычайно низкая эффективность межбюджетных отношений, и я приведу несколько примеров, достаточно свежих, чтобы это проиллюстрировать.

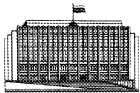
Итак, то, что касается первого этапа любого бюджетного процесса, – это прогнозирование доходной и расходной частей бюджетов. Проблема недооценки доходов существует не только для регионального, но и для федерального бюджета. Но для региональных бюджетов эта проблема действительно мне представляется если не самой главной, то



одной из главных. (На верхнем графике голубые столбики – это план на начало финансового года, синие – соответственно, это фактическое исполнение). Видно, что расхождение между реальными поступлениями и плановыми может достигать 25 процентов. На самом деле величина очень большая, и здесь вопросы, прежде всего, к прогнозированию налогооблагаемой базы и в том числе к прогнозированию уровня цен, так как доходы – это номинальная величина, налогооблагаемая база – номинальная величина, и здесь необходимо пристально следить как за реальной динамикой экономических показателей, так и за динамикой цен.

При этом необходимо отметить, что расходы, например, тоже пересматриваются очень сильно (на нижнем графике голубой столбик – это план на начало года, второй столбик – это план, откорректированный на конец года, синий столбик – исполнение). Мы видим, что к концу каждого финансового года, когда становится более-менее понятной ситуация с доходами, пересматриваются и расходы, то есть необходимость в этом пересмотре есть, но при этом успеть исполнить эти расходы не получается. Расхождение финального плана от начального может достигать 26 процентов, и, соответственно, отставание факта от обновленного плана колеблется в диапазоне 7–9 процентов от года к году. То есть цифры весомые.

Говорить о том, что ситуация с прогнозированием у нас улучшается преждевременно. Как пример, приведу закон о федеральном бюджете на 2016 год. В нем указано, что прогнозируемый уровень инфляции, который напрямую влияет на номинальную оценку внутриэкономических показателей, которые определяют ненефтегазовые доходы, прогнозируется на уровне 6,4 процента, что представляется маловероятным с учетом того, что, например, тарифы на

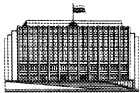


железнодорожные перевозки грузов планируется повысить на 10 процентов, цены на электроэнергию для населения – на 8 процентов и так далее.

По оценкам ИНП РАН, более вероятным является уровень инфляции 9,5–10 процентов, а это означает, что в номинальных ценах величина ВВП недооценена более чем на 3 трлн. рублей, а соответственно, в терминах нефтегазовых доходов бюджетной системы в целом, это дополнительно 835 млрд. рублей. Этими цифрами я хочу продемонстрировать значимость фактора качества прогнозирования.

Далее что касается бюджетной политики в части расходов и ее влияния на формирование основных макроэкономических показателей. То, о чем я говорила в начале, как у нас соотносится бюджетная политика со стимулированием спроса. К сожалению, цифры 2015 года показывают, что в основном государство ухудшило свои позиции с этой точки зрения, особенно то, что касается государственных инвестиций, их доля сократилась. Сократилась доля расходов бюджетной системы на заработную плату в общем объеме заработной платы. То есть государство не стимулирует конечный спрос путем индексации заработной платы, не стимулирует инвестиционный спрос. Немного выросла доля государственного потребления в структуре использованного ВВП, но этот рост и доля минимальны и связаны скорее не с удачной бюджетной политикой, а с сокращением других пунктов, в частности экспорта.

Почему поддержание спроса мне кажется самой главной сейчас задачей, перед которой отходят на второй план все остальные? Дело в том, что даже с точки зрения бюджетной сбалансированности



государственный долг представляет опасность только в том случае, если мы не обеспечиваем свои будущие доходы. А как мы можем обеспечивать свои будущие доходы, в том числе доходы бюджета, если мы не делаем ничего для того, чтобы расширить спрос? Антикризисная программа по стимулированию производства – это хорошая программа. Но какое может быть стимулирование производства, импортозамещения и так далее, если у нас падает спрос? Здесь просто мы рискуем эти деньги потратить бессмысленно.

Более того, наши расчеты с помощью макроэкономических моделей показывают, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе наибольшую эффективность с точки зрения экономического роста имеют расходы по индексации пенсий и заработных плат, от чего сейчас фактически отказались. Если же мы обеспечиваем индексацию пенсий и заработной платы по крайней мере на уровень инфляции, то есть мы обеспечиваем сохранение реальных доходов достаточно большой группы граждан, тогда, особенно в условиях высокого курса доллара и защиты от внешних рынков, мы не будем провоцировать рост импорта. Мы как раз дадим возможность по расширению потребления внутренних товаров. И сейчас этой возможностью нужно пользоваться.

На мой взгляд, существует необходимость оценивать эффективность всех расходов бюджета именно с точки зрения их влияния на экономический рост. Наши оценки позволяют ранжировать эти расходы в следующем порядке: пенсии, заработные платы, а потом текущее государственное потребление, потом инвестиции. В краткосрочный и среднесрочный период наибольший эффект дает прежде всего индексация пенсий и зарплат, то есть поддержание уровня доходов населения. Меньший эффект дает наращивание госпотребления.



И наименьший эффект опять же в среднесрочной перспективе – это инвестиции. Но соответственно в долгосрочной перспективе ситуация меняется.

Кроме того, важен не только абсолютный размер государственных расходов, но и график их финансирования. В этом году на федеральном уровне удалось этот график значительно улучшить. Он еще далек от идеального. Но его удалось значительно улучшить в том плане, что доля расходов, которые были профинансированы в первом квартале, значительно повысилась относительно прошлого года. Соответственно удалось избежать частичного обесценивания этих денег в течение года.

Для региональных бюджетов ситуация относительно прошлого года осталась без изменений. Мне кажется, что есть возможности по распространению опыта федерального уровня на региональный уровень, в том числе эти возможности связаны и с качеством прогнозирования. Чем ближе прогнозируемый в начале года уровень доходов и расходов будет к фактическому уровню, тем больше у нас возможностей по финансированию расходов в начале года, а не в декабре.

Что касается государственных заимствований на региональном уровне и регионального долга? Прежде всего, я бы хотела напомнить, что рост регионального долга – это не абсолютное зло, потому что это источники финансирования дефицита, которые позволяют исполнять расходные обязательства регионов.

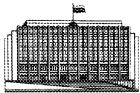
Необходимо отметить, что в структуре источников финансирования эмиссия государственных бумаг на региональном уровне занимает не просто минимальное значение, чистая эмиссия отрицательная. Валовые объемы также не велики, то есть эмиссия – 98 миллиардов рублей, погашение – 104 миллиарда. Хотя, например, по



банковским кредитам заимствования более 1 триллиона рублей и погашение тоже более 1 триллиона. При этом банковские кредиты дороже в обслуживании, чем выпуск государственных ценных бумаг. Мне кажется, есть некоторые резервы для наращивания регионального долга, но не за счет банковских кредитов, а именно за счет эмиссии государственных бумаг.

При этом естественно программа по эмиссии не должна быть скоропалительной и должна опираться на ранжирование регионов по уровню их доходов, по уровню их экономического развития. На слайде приведены данные на 1 декабря 2015 года (данные Минфина). Мы видим, что в целом долг субъектов Федерации, если смотреть на картинку в целом, не столь велик, 30 процентов от годового объема доходов – это не критичная сумма, если у нас доходы не будут падать, по крайней мере.

Только семь регионов имеют совокупный долг более 20 процентов ВРП. При этом это самые бедные регионы, а уровень долговой нагрузки богатых регионов очень низок. Например, для Санкт-Петербурга отношение совокупного накопленного долга к ВРП близко к 0 процентов. То есть необходима выборочная программа для очень ограниченного числа регионов, которые имеют устойчивую доходную базу, и для них могла бы быть разработана программа эмиссии государственных бумаг. Такая программа, которая бы не увеличивала процентные расходы до каких-то невероятных значений, но эта программа помогла, во-первых, в той части регионов, которые могут проводить самостоятельную эмиссию и вообще самостоятельную политику по наращиванию регионального долга, повысить возможности по финансированию расходов и перевести их в динамику, в положительную область. А для бедных регионов, которые не могут свободно наращивать долг, потому что в большинстве

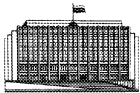


из них и так уже долговая нагрузка очень высокая, в их пользу можно было бы перенаправить часть межбюджетных трансфертов, которая раньше направлялась в богатые регионы. То есть здесь есть какие-то пути для маневра, единственное, что этот маневр должен быть продуман и оценен с точки зрения вклада такой бюджетной политики в рост ВРП и ВВП в целом по стране.

Несколько слов я хотела бы сказать о проблемах межбюджетных отношений. То, что современная система этих отношений не отвечает современным требованиям и проблемам, думаю, это всем присутствующим очевидно.

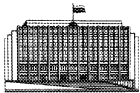
Хочу привести всего несколько примеров, которые как раз проявились в кризисный 2015 год. Во-первых, по целому ряду инвестиционных проектов, в которых предусматривалось софинансирование на региональном, федеральном уровне и софинансирование со стороны бизнеса, многие проекты, в частности в сельском хозяйстве или в особых экономических зонах, были заморожены или вообще отменены в связи с тем, что были средства из федерального бюджета, были средства из внебюджетных источников, не было возможности у региональных бюджетов. Но при этом обязательным условием выделения федеральных средств является участие регионального бюджета. Соответственно вроде бы деньги у всех есть кроме регионов, но проект закрывается.

Можно было бы как-то снизить долю участия регионального бюджета или вообще ее на время обнулить, потому что действительно региональные бюджеты сейчас и так имеют обязательства, которые им достаточно сложно выполнять.



Во-вторых, яркий пример неустойчивости доходной части региональных бюджетов – это Санкт-Петербург. В 2015 году в Санкт-Петербурге поступления налога на прибыль от отрасли по производству нефтепродуктов сократилось в 10 раз – с 205 миллионов рублей до 20 миллионов. Это только по отрасли "производство нефтепродуктов". Причина в том, что на территории Санкт-Петербурга зарегистрирована "Газпромнефть" и, соответственно, даже для такого крупного региона проблемы у одного налогоплательщика привели к сокращению пусть не всех доходов, но с 205 миллионов рублей до 20 миллионов. А это совершенно экзогенный фактор для региональной политики. Региональные власти не могут управлять или предсказывать ситуацию на внешних рынках, которая привела к такой ситуации с доходами. Соответственно межбюджетные трансферты должны как-то учитывать такие возможные ситуации с сокращением собственных доходов регионов.

Кроме того, наш институт предлагает разработать систему межбюджетных грантов, которые могли бы выделяться не региону в целом, а определенным крупным городским агломерациям с численностью населения, допустим, больше 600-800 тысяч. Таких городских агломераций в стране не более 20. Средства для финансирования этих грантов нужны будут достаточно ограниченные. Но если мы будем премировать города, которые являются точками роста и демонстрируют экономическую динамику выше, чем в среднем по стране, то мы нивелируем негативный эффект, когда из крупных городов, которые являются основными генераторами налоговых доходов, доходы вымываются. А современная система межбюджетных трансфертов, которые приходят на региональный уровень, приводит к тому, что на



региональном уровне мы эти трансферты немного размазываем по территории, города не восполняют свои потери и не могут содержать в необходимом состоянии инфраструктуру и теряют возможности по наращиванию экономического роста, теряют привлекательность для бизнеса и так далее. То есть могла бы быть изменена система межбюджетных трансфертов в этом отношении.

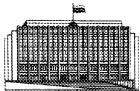
Очень коротко я бы хотела сказать, что мы делали расчеты влияния изменений в бюджетной политике на макроэкономическую динамику. Нужно сказать, что, несмотря на то, что меры по стимулированию экономического роста за счет бюджетной политики дают эффект положительный, но этот эффект не столь значителен по масштабу, как хотелось бы. В связи с этим я бы хотела сказать, что бюджетная политика как источник восстановления экономического роста – это необходимый элемент, но не достаточный. Без смягчения монетарной политики и восстановления нормального финансирования инвестиций за счет заемных средств одна только бюджетная политика не сможет вытянуть экономическую динамику.

На этом все. Спасибо за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Один только вопрос. Когда регионы показывают доходы и расходы и вообще все показывают доходы и расходы, это экономика, это финансы или это политика? Вы понимаете, что если ты сразу покажешь прогнозируемые доходы, поймите, при нашей системе разработки бюджета и, как сказано, предварительного анализа, текущего анализа, все знают, чем кончается.

Просто, вы понимаете, в чем дело? Как вы считаете, это действительно проблема расчетная и так далее или это больше



политическая здесь составляющая? Политико-экономическая или, как надо, политэкономия?

К.Е. САВЧИШИНА

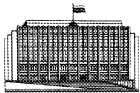
Я вообще занимаюсь экономикой, поэтому я могу говорить про экономическую составляющую. К сожалению, качество прогнозирования на региональном уровне у нас сейчас не очень высокое, это, наверное, ни для кого не секрет. И действительно нужно повышать качество этого прогнозирования. Потому что там даже просто вопрос к статистической базе, даже к той, которую публикует Росстат, вплоть до того, что сумма ВРП по регионам не соответствует ВВП по стране в целом. То есть такие проблемы должны решаться. По крайней мере разрыв между фактом и планом может быть не 25 процентов, а хотя бы 10 процентов, например.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Ксения Евгеньевна, я здесь просто скажу, приходилось профессионально в старые годы заниматься прогнозированием, есть композиционный прогноз, а есть декомпозиционный прогноз. Композиционный – это в регионах прогнозируют, потом на базе прогноза регионов с учетом всяких особенностей, внешнеэкономических факторов делается общий прогноз. У нас сейчас прогнозирование идет декомпозиционное.

Сейчас хотелось задать коллегам последний свой вопрос. Извините, я замучил, конечно, уже много времени. Закон о стратегическом планировании со всем количеством портфелей документов, которые он предполагает, как вы считаете, это реально сейчас? То, что Правительство сейчас просит перенести, уже подготовило проект федерального закона о переносе, какая оценка?

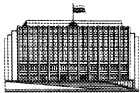


А.Н. ДОЛГОВ

Во-первых, что хочу сказать? Может быть, качество прогнозирования налоговых доходов еще не является идеальным, но это не значит, что оно отсутствовало и отсутствует и что оно не опирается на экономические показатели. Закон о прогнозировании социально-экономического развития придуман не вчера как закон о стратегическом управлении, а в 1995 году. Разработка прогнозов социально-экономического развития придумана не вчера, а еще в советское время. Использование показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и использование его при формировании прогноза региона тоже уже осуществляется на основе методики, разработанной Министерством экономического развития. Поэтому не могу сказать, что эти элементы отсутствуют и не применяются.

А закон о стратегическом управлении (здесь просто если ответить) принципиально спутал понятие прогноза социально-экономического развития и программы социально-экономического развития. Прогноз социально-экономического развития (эта путаница шла несколько лет на уровне Минэкономразвития и приказа № 14) – это как раз вероятностная оценка социально-экономического развития. Программа социально-экономического развития – это как раз перечень мероприятий, принимаемых государством, для того чтобы достичь такого прогноза в социально-экономическом развитии в лучшем случае по благоприятному варианту.

Поэтому относительно, не знаю каких, регионов, там 25 процентов, у нас опять же, в Ярославской области, таких отклонений не наблюдалось в прогнозе, туда-сюда 5 процентов. Если такие периоды и наблюдались, то это либо в периоды экономического роста (и уточнялись



прогнозы, тогда и планы доходов) или в период спада, как в прошлом году. А на самом деле мы используем все показатели – и темпы роста прибыли (прибыльных организаций), и темпы роста фонда оплаты труда, и индексы роста потребительских цен на промышленную продукцию. Все они используются и основываются на прогнозе в целом по Российской Федерации.

Что касается вашего вопроса, политический это или неполитический. Приведу пример. Мы сформировали прогноз и предложили пессимистичный вариант – 47 миллиардов на 2016 год.

Фактор выборов 2017 года заставляет нас нарисовать 50 миллиардов дохода областного бюджета, и мы прекрасно, понимаем, какие наши показатели завышенные, и также прекрасно понимаем, что наш прогноз будет, скорее, более точным, чем тот, который утвержден бюджетом. Эти факторы всегда присутствовали, но тем не менее оба прогноза представляются на решение органов власти.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Уважаемые коллеги! Мы работаем 2 часа 20 минут. Есть ли настоящее желание выступить или задать вопросы? Нет.

В завершение лично скажу большое спасибо.

Уважаемые коллеги! Отправляются вам в регионы проекты федеральных законов, где не напрямую, а косвенно всегда такие подводные камни на ваши собственные затраты лежат или затраты подведомственных вам организаций. Мы здесь... стараемся доказать, что хотя это федеральный закон не по вопросам даже совместного ведения, но оно, ясно, за счет увеличения процедур, штатов, бумаги,



поездок и так далее ляжет на бюджеты местные или на бюджеты региональные, но мы никогда не получаем от вас, вы всегда одобряете.

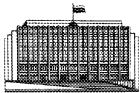
Поэтому просьба, у нас есть контакт, у нас есть прямые выходы, потому что косвенные затраты закладываются в очень многое... Мы это видим. Рассчитать нам очень сложно, времени у нас мало, но это сейчас у нас есть формальный такой аспект, если мы действительно выделяем эту составляющую, мы можем что-то остановить или на переработку. Потому что прямые, да, вы знаете, когда идет в Правительство, думаю, затрат нет, федеральный бюджет чистый, а законы несовместного ведения. Но когда все это, выполнение тех же самых поручений, ложится на органы, пускай, технические, которые в регионах, или использование региональной инфраструктуры ...

Поэтому будет просьба – если есть желание, если есть возможность – присылайте. У нас задача такая. А то, что вы нам сегодня посоветовали, рассказали, большое спасибо.

А.В. БЕЛЯКОВ

Можно я еще немножко добавлю?

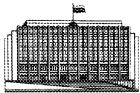
Сергей Леонидович, все все-таки просили такие масштабные предложения для обсуждения на больших сейшенах. Смотрите, на самом деле все-таки когда мы говорим про государственный долг субъектов, мы понимаем, что этот государственный долг, мы его по большому счету сами прописали в Бюджетном кодексе и даем возможность субъектам брать в долг. Наверное, надо начать с этого. Если есть возможность, субъект будет брать долг и причем брать в долг в коммерческих банках. Если мы говорим про триллион рублей, который привлекли субъекты, мы понимаем, что с этого триллиона наши коммерческие банки, а их на самом деле не так много, основных игроков мы знаем, тот же "Сбербанк",



который получает маржу 10 процентов минимум. При этом "Сбербанк" заявляет прибыль по итогам 2014 года 280 млрд. рублей, которую потом списывает себе в резерв, и субъекты Российской Федерации недополучают огромные деньги в виде налога на прибыль от "Сбербанка".

То есть на самом деле вот эти вопросы – как бюджетная система Российской Федерации стимулирует банковскую систему, скрытое финансирование в виде маржи, на мой взгляд, надо поднимать именно на федеральном уровне, потому что мы выходим просто на рынок банковских услуг, для того чтобы каким-то образом привлечь коммерческие кредиты.

Второй момент – инвестиции. Опять же по всей статистике инвестиций составляющих бюджетов есть. Другое дело, что эти инвестиции генерируют не доходы, а расходы. То есть мы вкладываем деньги в социальные объекты, строим детские сады, социальные учреждения. Да, мы повышаем качество жизни населения. Да, это хорошо. Только эти инвестиции нельзя считать прямыми инвестициями в экономику, то есть они не генерируют доходы ни субъектов, ни Российской Федерации, ни местных бюджетов. На мой взгляд, надо вот эти моменты озвучивать. Если регионы выравнивают муниципальные образования и смотрят, исходя из расходов муниципальных образований, то есть обеспечиваем, говорим, что, ребята, на ваших территориях должна быть общая дошкольная культура, все остальное, то Российская Федерация выравнивает почему-то регионы по доходам, невзирая на то, какие полномочия по расходам существуют в том или ином субъекте. То есть была попытка три года назад, когда появились майские указы, хоть как-то посчитать и поддержать субъекты в виде дотации иной, которая в принципе перекрывала лишь 30 процентов новых полномочий, которые

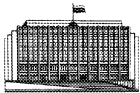


взяли на себя субъекты, и до сих пор мы их тянем. При этом наши доходы выросли максимум на 10-12 процентов в год, это в лучшие годы, 2013-й, 2014 год. С 2015 года пошел регресс в части доходной базы субъектов.

Поэтому в принципе эта математика. Если мы с вами каждый все равно опускаемся до уровня внутреннего регионального и муниципального, ищем резервы там, то там их нет. Переложить из одного кармана в другой, наверное, можно, от этого в принципе ничего не изменится, то есть не хватает в целом денег, причем денег на самом деле живых. Вот слайд был хороший показан, что в первом квартале мы начали производить больше расходов, потому что они у нас реально стали больше. У нас раньше было больше инвестиций, нежели текущих расходов, то есть доля инвестиций была выше. Поэтому в четвертом квартале, когда все объекты сдаются, расходы всегда были выше, чем в первом квартале. Сейчас эта планка сравнивается, потому что мы перешли на финансирование просто текущих расходов, у нас нет портфеля развития и не будет, предпосылок к этому нет. С точки зрения коллег из науки, наверное, здесь правильно разделить регионы по их возможностям на самом деле и в части расходов прежде всего, и в части уже доходов. Потому что наши соседи – Кострома, Иваново – они про развитие уже не думают давным-давно, Вологда. Мы еще как-то пытаемся развиваться, потому что у нас есть хорошая промышленная база. Тверь тоже высокодотационная. Сколько у вас, Иван Игоревич?

И.И. ЕГОРОВ

У нас дотаций немного.



А.В. БЕЛЯКОВ

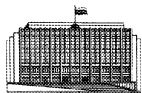
Есть чем поделиться. Поэтому все-таки, на мой взгляд, надо выносить вопросы стратегической составляющей с точки зрения обеспеченности регионов, считать надо по-другому.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Понимаю. Но сейчас изменить процентовку получения налогов, это плоско параллельная система произойдет. Но будет до 60 процентов у вас, а система не изменится.

А.В. БЕЛЯКОВ

Если мы хотим государственный долг субъектов, давайте запретим субъектам брать в долг, что и надо делать, потому что если есть возможность, будут брать, каждого в рамки не загонишь. Надо менять общие правила федеральные, а потом уже к каждому подходить персонально: на соглашение их сажать, договора какие-то заключать с Минфином, с Минэкомразвития, стимулировать. Пока не изменятся общие правила, ничего не получится. Понимаете, триллион государственного долга. Ну, давайте субъектам дадим триллион рублей (это из безумных идей), этим триллионом субъекты рассчитаются с коммерческими банками на своей территории, на которую привлекли, а коммерческие дадут эти же деньги в экономику региона под гарантии региона. Понимаете? То есть мы госдолг реструктуризируем: был коммерческим, станет гарантийным. Ничего не поменяется, но триллион рублей придет в реальную экономику под реальные проекты регионов, под гарантии регионов, губернаторов. Понимаете? При этом у нас снизится обслуживание долга ровно на 100 млрд. рублей, которые нам выделяет Минфин для реализации указов Президента. Мы их реализуем



без Минфина. На самом деле так и есть. Вот вам простейшая математика.

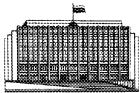
У нас с вами четыре основных банка, не буду перечислять, все знаем, в которых государство имеет 51 процент. Без вопросов вообще заставить, совет директоров собрать и все, и заставлять не надо. Ничего не мешает. Губернатор подпишется реально. В каждом регионе есть готовые площадки. Мы вернемся к нормальной плановой экономике с точки зрения развития экономики. Вот и все.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Уважаемые коллеги, спасибо большое.

Предложения интересные у многих. Есть о чем нам подумать, и вам подумать. После того, как мы обработаем стенограмму, итоговый наш документ дополним тем, что сказали вы, что мы услышали и как мы это поняли, а потом все-таки мы, особенно выступившим, это все вышлем, чтобы вы посмотрели, что вы сказали, обдумали. Это просто наша традиция, научена горьким опытом. Это сделаем.

Поэтому спасибо вам большое. Попытаемся, мы всеми силами стараемся. Завтра очень большое совещание со всеми регионами, два вопроса: ремонт многоквартирных домов, кадастровая оценка и налоги. Все понимают, что будет вал судебных исков, особенно в больших агломерациях, где не хватает денег. Сегодня оценка в среднем в два раза выше рыночной стоимости, кадастровая оценка. Сейчас юристы пойдут, потом физики пойдут массой. То есть понимаем, стараемся помочь. Ну и большое спасибо за то, что вы нам помогаете, потому что вы понимаете, мы на государственной службе и нам иногда времени подумать просто... А вы нам очень помогли. Спасибо большое. До свидания.



ПРЕДЛОЖЕНИЯ

**научно-методического семинара Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации на тему «О межбюджетных отношениях
в Российской Федерации, региональной бюджетной политике,
проблемах региональных и местных бюджетов»
(г. Москва, 17 февраля 2016 г.)**

Заслушав и обсудив выступления:

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

М.Р. ПИНСКОЙ, директора Центра налоговой политики и налогового администрирования Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

Г.А. АНИСИМОВОЙ, начальника отдела региональной, налоговой политики и регионального развития НИИ системного анализа Счётной палаты Российской Федерации;

И.И. ЕГОРОВА, заместителя Министра финансов Тверской области, начальника бюджетного управления;

К.Е. САВЧИШИНОЙ, научного сотрудника Института народнохозяйственного прогнозирования РАН,

участники научно-методического семинара отметили исключительную актуальность рассматриваемых проблем и необходимость совершенствования законодательства в сфере межбюджетных отношений.

Участники семинара констатировали наличие серьезных проблем со сбалансированностью консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, рост их дефицитности, который ведет к повышению уровня долговой нагрузки и может стать угрозой для макроэкономической стабильности страны в целом.



Участники научно-методического семинара согласились с тем, что продолжающаяся централизация доходных источников на федеральном уровне и несоответствие расходных обязательств субъектов Российской Федерации источникам их финансирования не способствуют развитию регионов.

В Российской Федерации в настоящее время отсутствуют необходимые концептуальные документы для дальнейшего развития системы межбюджетных отношений. В этой связи необходимо разработать новую Концепцию межбюджетных отношений, в которой основное внимание должно быть уделено мерам по укреплению собственной доходной базы региональных и местных бюджетов, оценке эффективности расходов региональных бюджетов и соответствия указанных расходов доходной базе.

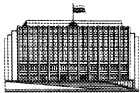
Участники семинара считают целесообразным:

1. Разработать механизм компенсации «выпадающих» доходов и дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в случае принятия федеральными органами власти соответствующих решений. Законодательно закрепить использование данного механизма компенсации.

2. Рассмотреть возможность изменения нормативов отчислений федеральных налогов и сборов в территориальные бюджеты, в том числе рассмотреть вопрос о зачислении в региональные бюджеты дополнительно 2% от федерального налога на прибыль организаций.

3. Рассмотреть возможность расширения налоговых полномочий субъектов Российской Федерации с целью повышения самостоятельности региональных бюджетов.

4. Продолжить совершенствование института консолидированной группы налогоплательщиков (КГН), в том числе:



- установить исключительно отраслевой порядок формирования КГН в целях предотвращения попыток минимизации прибыли путем зачета убытков, полученных участниками КГН, осуществляющими различные виды деятельности;

- вменить в обязанность участникам КГН предоставление органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственным за разработку стратегий социально-экономического развития, данных по налогу на прибыль организаций;

5. Внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие ежегодную индексацию фонда финансовой поддержки регионов исходя из уровня инфляции.

6. Внести изменения в механизм предоставления межбюджетных трансфертов, в том числе:

- внести изменения в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в части расчета индекса налогового потенциала, исключив из него доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты;

- перейти к предоставлению единой субсидии;

- установить, что заключение соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации должно осуществляться в начале финансового года, а перечисление средств в бюджеты регионов - в первой половине финансового года.

7. Разработать и внедрить на практике методику прогнозирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

8. Установить единую методику определения кадастровой стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения



имущества организаций, которая позволит минимизировать субъективную составляющую оценки, снизит коррупционные риски и уменьшит количество судебных исков, оспаривающих кадастровую стоимость объектов недвижимости.

9. Разработать план мероприятий по снижению относительного и абсолютного размера долговых обязательств региона.

10. Разработать и внедрить в практику межбюджетных отношений систему мер поощрения регионов за повышение устойчивости региональных бюджетов.

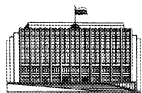
11. Предусмотреть проведение регулярного аудита эффективности использования бюджетных средств, направляемых на исполнение всех видов бюджетных обязательств регионов.

12. Разработать и внедрить методику выявления неэффективных бюджетных расходов региональных бюджетов с целью их своевременного исключения из расходных обязательств этих бюджетов.

13. Разработать региональные программы совершенствования администрирования бюджетных доходов.

14. В целях снижения нагрузки на региональные бюджеты рассмотреть возможность повышения степени участия федерального бюджета в софинансировании программ и проектов.

15. Разработать механизм стимулирования субъектов Российской Федерации, своевременно и в полном объеме перечисляющих в федеральный бюджет мобилизованные на своих территориях доходы (одним из таких механизмов могло бы стать внедрение системы грантов).



Приложение

**В.В. МАСЛЕННИКОВ, директор
Института финансово-
экономических исследований
Финансового университета при
Правительстве Российской
Федерации**

**М.Р. ПИНСКАЯ, директор Центра
налоговой политики и налогового
администрирования Института
финансово-экономических
исследований Финансового
университета при
Правительстве Российской
Федерации**

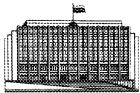
О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной бюджетной политике, проблемах региональных и местных бюджетах

1. Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

На сайте Федерального казначейства представлена краткая информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 г., в связи с этим анализ проведен по имеющимся данным.

Доходы и расходы. По данным Федерального казначейства, в 2015 г. доходы выросли на 4,5% по сравнению с 2014 г., в 2014 г. – на 9,1% по сравнению с 2013 г.

В 2014 г. в 72 субъектах РФ зафиксирован рост доходов: лидируют Сахалинская (63%), Калининградская (32%), Ленинградская (29%) области, Ханты-Мансийский АО (27%), Республика Алтай (27%),



Тюменская область (26%), а в 11 субъектах РФ произошло снижение доходов, особенно сильное в Амурской области (29%), Еврейской АО (19%), Карачаево-Черкесской Республике (10%). Рост налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. оказался выше уровня 2013 г. на 8%. В 77 субъектах РФ зафиксирован рост налоговых и неналоговых доходов, в т.ч.: в Сахалинской области (73%), Республике Мордовия (38%), Тюменской области (35%), Ленинградской области (29%). В 6 субъектах РФ произошло сокращение поступлений налоговых и неналоговых доходов, в т.ч.: в Чукотском АО (16%), Астраханской области (5%), Пермском крае (5%).

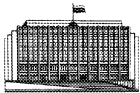
В 2015 г. по сравнению с 2014 г. поступления налога на прибыль организаций увеличились на 7,3%.

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. – выросли на 14%. В 54 субъектах РФ произошел рост поступлений налога на прибыль организаций, в т.ч.: в Республике Мордовия (236%), Сахалинской области (134%), Ханты-Мансийском АО (80%), а в 28 субъектах РФ произошло сокращение поступлений, в т.ч.: в Республике Бурятия (32%), Калужской области (20%), Белгородской области (17%), Республике Карелия (17%).

В 2015 г. по сравнению с 2014 г. поступления налога на доходы физических лиц увеличились на 4,2%.

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. – выросли на 7%. Наибольший рост произошел в Ненецком АО (74%), Тамбовской области (14%), Самарской области (12%), Ленинградской области (11%).

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. поступления акцизов снизились на 3%. Особенно большое сокращение произошло в 64 субъектах РФ, в т.ч.: Республике Северная Осетия-Алания (23%), Москве (21%), Пермском крае (20%), Республике Бурятия (19%). При этом удалось увеличить



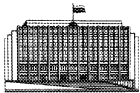
поступления только 19 субъектам РФ, в т.ч.: Тульской области (37%), Республике Мордовия (28%), Кабардино-Балкарской Республике (20%), Калужской области (19%).

Увеличение поступлений налога на имущество организаций в 2014 г. оказался выше уровня 2013 г. всего на 3%. Положительная динамика наблюдалась в 55 субъектах РФ, в т.ч.: в Республике Мордовия (65%), Камчатском крае (50%), Сахалинской области (50%), Еврейской АО (37%). Отрицательные темпы роста зафиксированы в 6 субъектах РФ, в т.ч.: в Астраханской области (17%), Тульской области (16%), Кировской области (13%).

Сокращение объема собственных финансовых ресурсов субъектов РФ сказывается на динамике доли безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ: в 32 регионах эта доля превысила 30%. В 5 субъектах РФ: Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Республике Алтай, Республике Тыва, Республике Дагестан эта доля превысила 70%. Это свидетельствует о хроническом характере дисбалансов региональных и местных бюджетов.

В 2015 г. объем безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации снизился по сравнению с 2014 г. на 3,2%, в 2014 г. по сравнению с 2013 г. вырос всего на 2%.

В 2015 г. произошло увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 1,4% по сравнению с 2014 г. Основным фактором, повлиявшим на увеличение расходов, стал рост расходов на обслуживание государственного и муниципального долга (22,4%). Выросли расходы на национальную экономику (4,9%), здравоохранение (3,0%), средства массовой информации (2,5%), социальную политику (1,6%), физкультуру и спорт (1,0%). Расходы на охрану окружающей

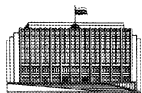


среды оказались ниже уровня 2014 г. на 13,7%, жилищно-коммунальное хозяйство – на 5,7%, культуру и кинематографию – на 3,1%.

В 2014 г. произошло увеличение на 5% по сравнению с 2013 г. Расходы выросли в 65 субъектах РФ, в т.ч.: в Сахалинской области (36%), Республике Алтай (33%), Ненецком АО (16%). И только в 18 субъектах РФ произошло сокращение расходов, в т.ч.: в Чукотском АО (20%), Амурской области (17%), Белгородской области (9%). Основным фактором, обусловившим рост расходов, стало увеличение расходов на заработную плату и начисления (9%). Наибольший прирост расходов зафиксирован в 5 субъектах РФ: Республике Татарстан (20%), Санкт-Петербурге (19%), Волгоградской области (18%), Тульской области (18%), Московской области (18%). Доля таких расходов в общем объеме расходов составила более 35% в 40 субъектах РФ, а в 5 субъектах РФ: в Республике Калмыкия (44%), Иркутской области (43%), Республике Коми (43%), Забайкальском крае (42%), Республике Хакасия (42%), она превысила 40%. При этом расходы бюджетов на увеличение стоимости основных средств в 2014 г. оказались ниже уровня 2013 г. на 5%. Доля этих расходов в среднем по стране составила 11%, в 39 субъектах РФ она превысила 10%. Высокие темпы роста расходов показали: Сахалинская область (77%), Московская область (43%), Республика Алтай (43%), Архангельская область (39%).

Баланс доходов и расходов.

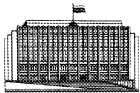
В 2015 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 171,6 млрд. руб., что на 38,3% меньше уровня 2014 г. Уменьшение дефицита более чем на треть, можно объяснить более высоким темпом роста доходов по сравнению с темпом роста расходов (4,5% против 1,4%), ростом объема полученных и погашенных



бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (соответственно на 63,5% и 81,8%), увеличения объема прочих источников финансирования дефицита на 30,5%.

В 2014 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 447,6 млрд. руб., что на 30,2% меньше уровня 2013 г. В 2013 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 1% ВВП, что превысило уровень кризисного 2009г. и стало максимальным с 1998г. Судя по данным Федерального казначейства, количество субъектов РФ, исполнивших консолидированный бюджет с дефицитом, за период с 2008 по 2013г. выросло в 1,7 раза (с 45 до 77), и наоборот, количество субъектов РФ, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом, сократилось в 6,5 раз (с 39 до 6). Причиной тому – существенное падение их доходов и рост расходов, связанный с необходимостью исполнения президентских указов, направленных на увеличение оплаты труда работников бюджетных учреждений.

В 2014 г. были исполнены с дефицитом бюджеты 74 субъектов РФ (87% от общего числа регионов). Наибольший дефицит наблюдается в Москве, Краснодарском крае, Свердловской области, Республике Татарстан, Хабаровском крае. И только 9 субъектов РФ, среди которых: Сахалинская, Ленинградская, Тюменская, Калининградская области, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, исполнили бюджет с профицитом. Следует обратить внимание на то, что ожидания регионов были более пессимистичны: фактический дефицит оказался ниже первоначально утвержденного объема на 40%, при этом 32 субъекта РФ имели завышенные ожидания, их суммарный дефицит превысил первоначально утвержденный объем на 69,2 млрд. руб., а суммарный дефицит остального 51 субъекта РФ составил 381,1 млрд. руб.

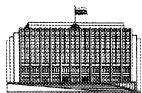


2. Риски субъектов Российской Федерации.

Современное состояние уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации характеризуется высокими рисками: на первый план выходят задачи выживания, а не развития. На фоне стагнации российской экономики и неустойчивой геополитической ситуации наиболее подвержены рискам регионы, инвестирующие в развитие. Возникает институциональная ловушка: для выхода из кризисных явлений необходимы инвестиции в реальный сектор экономики, однако из-за падения цен на нефть происходит уменьшение сырьевой ренты – основного источника роста экономики. В связи с этим перед государством встает проблема: необходимо дать импульс развитию экономики путем создания и развития «точек роста»¹, но как это сделать в условиях кризиса?

Для современной России характерна сверхконцентрация экономики и населения в городах федерального значения, что обуславливает неравенство на внутрорегиональном уровне. Государство проводит единую экономическую политику, в том числе в сфере формирования доходов федерального, региональных и местных бюджетов, тяготея тем самым к центростремительной политике взаимодействия центра и регионов. Негативным эффектом такой политики является усиление степени централизации бюджетных и налоговых полномочий за счет ограничения полномочий нижестоящих уровней власти. Однако такая политика априори предполагает перевод возрастающей ответственности в федеральный центр. Не случайно государство осуществило

¹ Под «точкой роста» применительно к региону понимается «такой вид деятельности, или сектор экономики, или конкретный проект, реализация которого обеспечивает развитие социально-экономической системы региона в целом» [Мезоэкономика переходного периода. Рынки, отрасли, предприятия / Под ред. Г.Б. Клейнера. М.: Наука, 2001].



перераспределение сырьевой ренты для смягчения регионального неравенства.

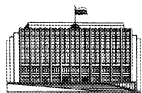
Ситуация с доходами бюджетов субъектов Российской Федерации негативно отразилась на состоянии их задолженности. Государственный долг регионов по размерам в 2014 г. сравнился с государственным долгом Российской Федерации, чего в прошлом никогда не было. Кредиты, предоставленные субъектам Российской Федерации по состоянию на март 2015г. составили 2,1 трлн. руб., из них кредиты, предоставленные кредитными учреждениями, составляют большую часть (888,1 млрд. руб.), то есть стоимость обслуживания долга при высоких процентных ставках растет. В сложившихся сложных экономических и политических условиях своевременным и необходимым является совершенствование налоговой и бюджетной политики Российской Федерации в русле поставленных задач развития экономики, выявление проблем, рисков и резервов формирования доходов.

В силу избыточного государственного регулирования на федеральном уровне, происходит искажение налоговой конкуренции: к примеру, основной объем выпадающих доходов по региональному налогу на имущество организаций приходится на льготы, предоставляемые на федеральном уровне. Динамика структуры выпадающих доходов по видам налоговых льгот год от года ухудшается: если в 2009г. на долю федеральных льгот приходилось 59,1 %, то к 2014г. эта доля выросла на 3,32 пп. и достигла 62,4%. В результате такого искажения появляются выпадающие налоговые доходы региональных бюджетов. Помимо этого, негативное влияние на налоговые полномочия региональных органов власти оказало введение в 2012г. института консолидированной группы налогоплательщиков. Практически был

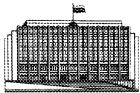


утерян контроль за налоговой базой на региональном уровне, из-за чего объем региональных налоговых поступлений не зависит от реального вклада каждого региона в создание благоприятного налогового климата для инвесторов.

В системе вертикального разделения власти значительное место отводится местному самоуправлению: государство имеет трехуровневую организацию, каждый из уровней выполняет свои собственные функции независимо и автономно. Российская Федерация не является исключением. В связи с этим точки роста надо искать не только на региональном, но и муниципальном уровнях. В последнее время появилась возможность создания полюсов роста органами местного самоуправления: Закон РФ от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает такую форму самоорганизации граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, как проект территориального общественного самоуправления (ТОС). Суть ТОС сводится к решению локальных проблем на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района путем добровольного сотрудничества жителей. Например, это может быть строительство и ремонт местных дорог, мостов, клубов, детских площадок, школ, проведение общественных мероприятий. Такая самоорганизация приносит наиболее значимый и быстрый социальный эффект на сельских территориях. В ряде регионов Российской Федерации существуют интересные примеры развития инициативного бюджетирования.



Закономерно возникает вопрос: возможна ли налоговая децентрализация? Передача налогового правотворчества на региональный и муниципальный уровень, с одной стороны, позволяет наиболее полно использовать экономический потенциал регионов при формировании бюджетов, но в то же время возникает опасность возникновения региональных модификаций государственной налоговой и бюджетной политики, ее искажения, что может даже привести к преобразованию экономической системы. Не существует единственного правильного рецепта, каким образом распределять налоговые полномочия между центром и территориями. Нахождение оптимального баланса – задача, требующая большой мудрости и ума. Представляется, что в условиях роста бюджетных расходов, обусловленного необходимостью реформирования пенсионной системы страны, модернизации оборонно-промышленного комплекса, отечественного авиастроения и автостроения, сельского хозяйства, ускоренного развития инфраструктуры (строительство дорог, коммунальных предприятий и др.), актуальна реализация сценария, основанного на развитии смешанной экономики. А это означает, что финансовая политика государства должна опираться на централизацию финансовых ресурсов, создаваемых в стране, и использовании этих ресурсов на приоритетных направлениях. Опыт многих стран, включая СССР, показывает, что в периоды кризисов и восстановления экономики централизация финансовых ресурсов дает обществу возможность в короткие сроки достигнуть уровня докризисного периода за счет сосредоточения ресурсов и направления их на мобилизацию индустриального, человеческого потенциала. В России плотность населения в 17 раз ниже, чем в Китае, и в 30 раз ниже, чем в Великобритании. В условиях дефицита производственного капитала

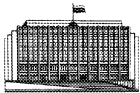


бессмысленно растрачивать ресурсы и «размазывать» их по стране. Концентрация ресурсов позволит также минимизировать транзакционные издержки, связанные с перечислением средств из одного уровня бюджетной системы в другой.

В то же время, нежелательной оборотной стороной централизации могут быть потери в качестве использования средств из-за отсутствия за ними должного государственного контроля, удаления бюджетополучателя от источника средств, снижения его ответственности и др. Несоответствие налоговых полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований объему их расходных полномочий и, обусловленное этим снижение их доходов, приводит к увеличению количества дотационных регионов, возникновению дефицита региональных и местных бюджетов. Как следствие, регионы попадают в финансовую зависимость от центра не только по причине значительного отставания уровня их экономического развития от среднего уровня по стране, но и по причине высокой зависимости их бюджетов от безвозмездных отчислений, нежели от налогов. Несмотря на предсказываемый многими экспертами затяжной кризис, он не будет длиться вечно. Поэтому нам необходимо подготовить институциональные условия для ликвидации причин финансового иждивенчества регионов, отладив механизмы горизонтального взаимодействия регионов при перераспределении финансовых ресурсов.

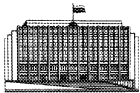
3. Источники роста доходного потенциала региональных и местных бюджетов

Одним из источников роста регионов является импортозамещение с локализацией в крупных городах. Действительно, в условиях непростой геополитической ситуации возникает острая необходимость снижения



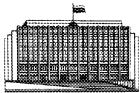
зависимости России от импорта. Во многих стратегических отраслях промышленности доля потребления импорта оценивается на уровне более 80%, что создает потенциальную угрозу как для национальной безопасности, так и для конкурентоспособности российской экономики в целом. В России условия для использования импортной технологичной продукции гораздо лучше, чем для отечественной. Это объясняется тем, что большинство отечественных производств принадлежит иностранным компаниям со своим оборудованием, со своими комплектующими, со своим капиталом, со своим менеджментом, поэтому они и определяют курс развития производства, ориентируя его на импорт. В сложившейся ситуации необходимо создавать условия для конкуренции внутренних производителей. Основная роль в этом важном вопросе принадлежит государству, имеющему в своем арсенале достаточное количество инструментов, которые могут изменить ситуацию и переориентировать промышленность, первоочередная роль при этом отводится субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Необходимо разработать комплекс мер, направленных на расширение налоговой базы субъектов РФ и муниципальных образований. Для расширения налоговой базы необходимо увеличения налоговых полномочий региональных органов власти и органов местного самоуправления. Предлагаем расширить права региональных органов власти путем снятия установленного федеральным законодательством ограничения максимальных налоговых ставок и передать им право самостоятельно устанавливать ставки по региональным и местным налогам. Источники расширения налоговой базы следует искать в увеличении стоимости земли (путем реализации механизм налогового



инкрементального финансирования) и повсеместного внедрения кадастровой оценки налогооблагаемой недвижимости.

Еще один резерв – это получение объективных сведений об инвестиционном потенциале региональной экономики. Для этого необходима оценка выпадающих налоговых доходов региональных и местных бюджетов в связи с предоставлением налоговых льгот. Данная оценка затруднена в связи с недостатками методологической базы анализа, а разработка такой методологии необходима также для инвентаризации налоговых льгот, предоставляемых за счет средств региональных и местных бюджетов. Положения налогового законодательства, предоставляющие льготы и освобождения, должны исследоваться на систематической основе на предмет их соответствия целям, для достижения которых они были введены, эффективности решения поставленных задач и целесообразности их пересмотра или отмены. Межрегиональные сопоставления данных налоговой статистики и показателей, характеризующих экономику регионов, показывают, что имеющиеся различия отражают налоговую политику, проводимую субъектами Российской Федерации. В настоящее время в российской практике осуществляется оценка потерь доходов бюджета от применения льгот, однако такая оценка проводится бессистемно и без методологической основы. Данные для оценки потерь региональных и местных бюджетов содержатся в формах статистической налоговой отчетности (форма №1-НДС, форма №5-П, форма №5-НИО, форма №5-ТН, форма №5-НМ и др.), а также в материалах, прилагаемых к проектам федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетным проектам. Но для статистической налоговой отчетности предоставление



информации о потерях доходов бюджета от налоговых льгот и освобождений не является основной задачей.

Анализ налоговых льгот позволил выявить формирование в ряде округов (в первую очередь, в Центральном и Уральском федеральных округах) определенной системы, сложившейся в практике налогового стимулирования инвестиционной деятельности российских налогоплательщиков. Однако в силу существующего порядка разграничения налоговых полномочий по установлению налоговых льгот объем налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты не зависит от реального вклада каждого региона в создание благоприятного налогового климата для инвесторов. В связи с этим следует предусмотреть компенсацию доходов региональных и местных бюджетов, выпадающих из-за предоставления федеральных налоговых льгот, из средств федерального бюджета. Такая компенсация позволит обеспечить соблюдение модификации оптимума Парето – критерия Калдора-Хикса.

4. Развитие регионального сегмента банковской системы как источник экономического роста в регионах России

В условиях недостатка бюджетных ресурсов центр тяжести в отношении источников покрытия дефицита региональных и местных бюджетов смещается с финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета, на банковские кредиты.

Особенностью развития национальной банковской системы является крайне неравномерное распределение кредитных организаций по территории России. В 2015 г. по сравнению с 2001 г. доля кредитных организаций, расположенных в Москве и Московской области, увеличилась с 47 до 55% (рис. 1).

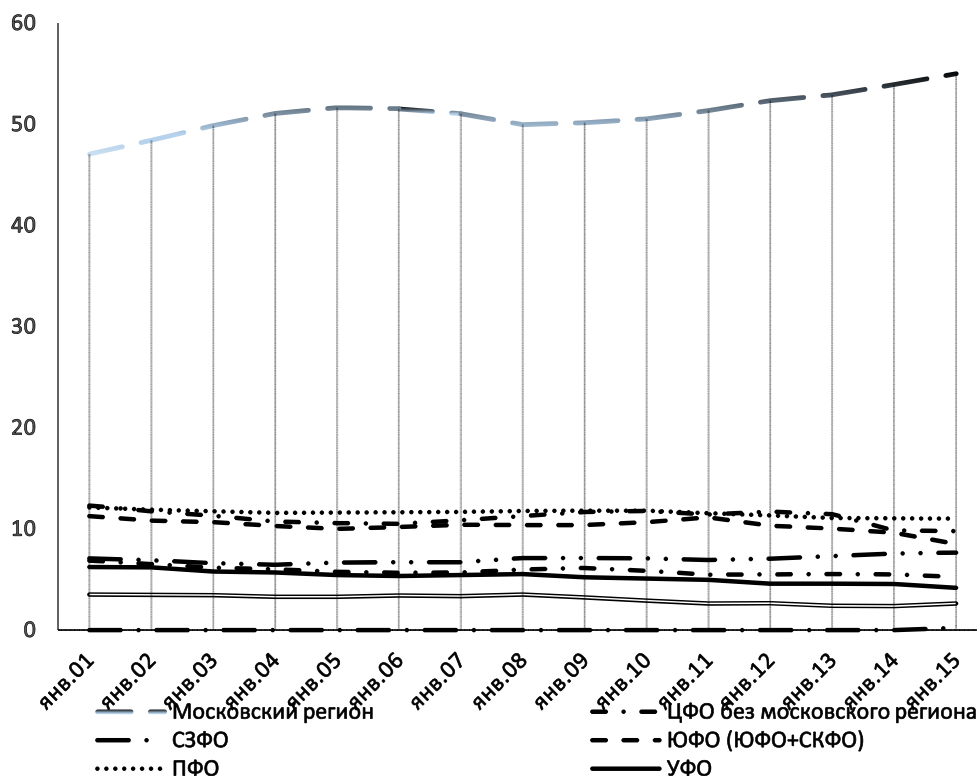
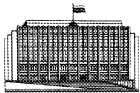


Рис. 1. Доля кредитных организаций в Московском регионе и федеральных округах²

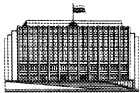
По данным на 1 мая 2015 г. 89,9% активов банковского сектора было сконцентрировано в банках, зарегистрированных в Москве³. В России уже 10 субъектов (Архангельская область, в том числе Ненецкий автономный округ), Брянская область, Еврейская автономная область, Забайкальский край, Республика Ингушетия, Магаданская область, Чеченская республика, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) не имеют собственных кредитных организаций, еще в 14 субъектах Российской Федерации осталось всего по одной кредитной организации⁴.

В России исторически сложилась вертикально-ориентированная экономическая модель, предусматривающая концентрацию ресурсов и

² <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtd=lic>.

³ http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_1506.pdf, табл. 32

⁴ http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank_system/cr_inst_branch_010615.htm&pid=lic&sid=itm_3982.



центров управления в Москве и частично в Санкт-Петербурге. Анализ геолокации банков и их структурных подразделений позволяет делать вывод о крайней степени диспропорций в территориальном развитии национальной банковской системы России. Более того, характерна негативная динамика ослабления ее региональных сегментов, которая имеет устойчивый, долговременный характер.

Региональные банки очень важны для обеспечения сбалансированности бюджетной системы и поэтому должны не постепенно угасать, а активно развиваться.

Региональные банки не имеют шансов на развитие в случае сохранения доминирования в финансовой системе спекулятивной модели поведения. Необходим комплекс мер, направленных на сохранение и развитие региональных банков. В частности, предлагаем вернуться к ранее активно обсуждаемой идее законодательного и нормативного определения статуса региональных банков, выполняющих полный перечень банковских операций на ограниченной территории. Для таких банков, при условии их активного участия в региональных экономических программах, могли бы устанавливаться более «мягкие» рамки надзорного регулирования.

Кроме того, необходимо отказаться от практики государственной поддержки банков исходя исключительно из величины их капитала, продолжив программу докапитализации банков. Для усиления ее региональной направленности можно предусмотреть следующие критерии отбора: банки с капиталом свыше 1 млрд. руб.; банки, входящие в число трех крупнейших по кредитованию МСБ в регионе регистрации банка или осуществляющие кредитование МСБ не менее чем в пяти субъектах Российской Федерации; остаток задолженности по



кредитам МСБ должен составлять не менее четверти кредитного портфеля.

Учитывая ограниченность ресурсов на региональных финансовых рынках, Банку России необходимо сформировать систему мониторинга и анализа перетока ресурсов между регионами. Для этих целей может быть использована предлагаемая учеными Финансового университета технология указания в расчетных документах назначения платежа и последующего анализа движения денежных средств в региональном и отраслевом разрезе.

**С.Н. ГУРИНОВ, главный
консультант отдела социальной
политики Аналитического
управления Аппарата
Совета Федерации**

О сбалансированности региональных бюджетов

В настоящее время за органами государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве полномочий по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно (за исключением субвенций из федерального бюджета), закреплено более 100 полномочий⁵. Отдельные полномочия Российской Федерации (по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения) были делегированы органам государственной власти субъектов Федерации. При этом процесс передачи полномочий не сопровождался адекватным финансовым

⁵ Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».



обеспечением, в результате чего возникло несоответствие расходных обязательств субъектов Российской Федерации источникам их финансирования.

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию особо подчеркивается необходимость добиваться сбалансированности федерального бюджета. Указывается, что это «важнейшее условие макроэкономической устойчивости и финансовой независимости страны»⁶. Наряду с необходимостью обеспечения сбалансированности федерального бюджета достаточно сложной предстает ситуация со сбалансированностью консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. **Нехватка средств на выполнение возложенных на регионы обязательств в последние годы обостряет эту проблему.**

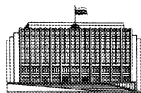
Таблица 1. Показатели исполнения федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007-2015 гг.

год	Доходы		Расходы		Дефицит / Профицит	
	федеральный бюджет	бюджеты субъектов РФ	федеральный бюджет	бюджеты субъектов РФ	федеральный бюджет	бюджеты субъектов РФ
	млрд. руб.	млрд. руб.	млрд. руб.	млрд. руб.	млрд. руб.	млрд. руб.
2007	7781,1	4828,5	5986,5	4790,5	(+) 1794,6	(+) 38
2008	9275,9	6198,8	7570,9	6253,1	(+) 1705,1	- 54,4
2009	7337,7	5926,6	9660,1	6255,7	- 2322,3	- 329,1
2010	8305,4	6537,3	10117,5	6636,9	- 1812,1	- 99,6
2011	11367,7	7644,2	10925,6	7679,1	(+) 442,1	- 34,9
2012	12855,5	8064,5	12895,0	8343,2	- 39,5	- 278,7
2013	13019,9	8165,1	13342,9	8806,6	- 323	- 641,5
2014	14496,8	8905,7	14831,6	9353,3	- 334,7	- 447,6
2015*	13654,5	9308,2	15599,6	9479,7	-1945,1	-171,5

По данным Минфина России; *- предварительные данные.

Несмотря на трудности, с которыми регионам приходится сталкиваться при исполнении их бюджетов, в целом, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по

⁶ Дефицит федерального бюджета в 2016 году не должен превысить 3% ВВП. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, 3 декабря 2015 года.



итогах прошлого года увеличились на 4,5%. Расходы выросли на 1,4%. Это позволило сократить дефицит. Так, консолидированные бюджеты регионов по итогам 2015 г. исполнены с дефицитом в размере 171,6 млрд. рублей, дефицит федерального бюджета в 2015 г. составил 1955,2 млрд. рублей⁷. В то же время, за последние 9 лет региональные бюджеты были исполнены с профицитом лишь однажды – в 2007 г., в то время как федеральный бюджет трижды исполнялся с профицитом (в 2007, 2008 и 2011 гг.).

Если рассматривать исключительно региональные бюджеты, т.е. без учета местных бюджетов, то по итогам их исполнения за 2015 г. доходы выросли на 5,1%, расходы – на 1,3%, дефицит сократился в 3,6 раза и составил 108,2 млрд. рублей. Тем не менее, согласно региональным законам о бюджетах на 2016 г., общие доходы региональных бюджетов прогнозируются в 2016 г. на 6,2% ниже уровня исполнения 2015 г. и на 1,4% ниже уровня 2014 г. При этом дефицит прогнозируется в объеме 482,4 млрд. рублей, что в 4,5 раза больше показателя за 2015 г. и в 1,2 раза больше показателя за 2014 г.

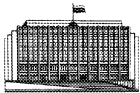
Таблица 2. Показатели бюджетов субъектов РФ, млрд. руб.

Бюджеты субъектов РФ	2014 год, исполнение	2015 год		2016 год		
		Исполнение	Изменение к 2014 году, %	Утверждено законами	Изменение к 2015 году, %	Изменение к 2014 году, %
Доходы	7 643,33	8 033,84	5,1%	7 533,29	-6,2%	-1,4%
Расходы	8 036,28	8 142,04	1,3%	8 015,73	-1,6%	-0,3%
Дефицит	392,96	108,20	-72,5%	482,44	345,9%	22,8%

По данным Федерального казначейства, законам субъектов Российской Федерации о бюджетах на 2016 год.

Несмотря на то, что законы о бюджетах субъектов Федерации на 2016 год будут корректироваться, данные прогнозные показатели

⁷ По материалам Оперативного доклада о ходе исполнения федерального бюджета за январь-декабрь 2015 года. Утвержден протоколом Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 февраля 2016 г. №4К (1079).



вызывают опасения и свидетельствуют о сохраняющейся проблеме со сбалансированностью региональных бюджетов.

Следует отметить, что проводимая в последние годы бюджетно-налоговая политика была в основном ориентирована на приоритеты, обеспечивающие **максимальную концентрацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете**. Более половины доходов консолидированного бюджета составляют доходы федерального бюджета, доходы регионов – немногим более трети.

Таблица 3. Доля доходов федерального бюджета и доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы консолидированного бюджета, млрд. руб.	10 625,8	13 368,3	16 169,1	13 599,7	16 031,9	20 855,4	23 435,1	24 442,7	26 766,1	26 474,7
Доходы федерального бюджета, млрд. руб.	6 278,9	7 781,1	9 275,9	7 337,8	8 305,4	11 367,7	12 855,5	13 019,9	14 496,9	13 654,5
Доля в консолидированном бюджете, %	59,1	58,2	57,4	54,0	51,8	54,5	54,9	53,3	54,2	51,6
Доходы консолидированных бюджетов регионов, млрд. руб.	3 797,3	4 828,5	6 198,8	5 926,6	6 537,3	7 644,2	8 064,5	8 165,1	8 905,7	9 308,2
Доля в консолидированном бюджете, %	35,7	36,1	38,3	43,6	40,8	36,7	34,4	33,4	33,3	35,2

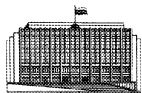
По данным Минфина России.

Основную роль в пополнении финансовыми средствами бюджетов всех уровней в современных условиях рыночной экономики призваны играть налоговые доходы.

Таблица 4. Доля налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации

год	налоговые доходы субъектов РФ, млрд. руб.	их доля в консолидированном бюджете РФ, %	в ВВП (в текущих ценах), %
2010	4519,9	50,7	9,8
2011	5273,1	46,8	8,8
2012	5800,3	45,8	8,7
2013	5966,6	45,8	8,4
2014	6492,5	45,0	8,3
на 1 декабря 2015	6260	44,6	-

По данным Росстата России, Федерального казначейства.



Начиная с 2010 г. можно наблюдать снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общих налоговых поступлениях консолидированного бюджета Российской Федерации. В 2014 г. она снизилась до 45%. Также наблюдается снижение налоговых доходов регионов по отношению к ВВП.

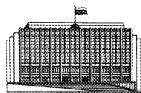
Бюджетная система с сильным федеральным бюджетом и, соответственно, централизацией налоговых полномочий и налоговой базы, является характерной чертой российской модели налогового федерализма. В настоящее время, в соответствии со статьей 14 НК РФ, к региональным налогам относятся: налог на имущество организаций; налог на игорный бизнес; транспортный налог. К местным налогам, согласно статье 15 НК РФ, относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор.

Таблица 5. Доля региональных и местных налогов в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

год	налоговые доходы субъектов РФ, млрд. руб.	доля региональных и местных налогов, %
2006	2753,3	11,6
2007	3617,6	11,5
2008	4385,2	11,3
2009	3793,3	15,0
2010	4519,9	13,9
2011	5273,1	12,9
2012	5800,3	13,5
2013	5966,6	15,1
2014	6339,6	15,1
на 1 декабря 2015	6259,9	16,5

По данным Федерального казначейства.

В налоговых поступлениях региональных бюджетов основную долю занимают не региональные и местные налоги, а отчисления от федеральных налогов. Таким образом, доля собственных налоговых доходов остается незначительной по сравнению с долей от поступлений



в региональные бюджеты федеральных налогов, на которые региональные власти влиять не могут. Такой фактор не способствует самостоятельности региональных бюджетов.

Существенным риском для исполнения региональных и местных бюджетов является повышение уровня долговой нагрузки. За последние 8 лет уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации вырос в 4,7 раза и на 1 января 2016 г. составил 2659,9 млрд. руб.

Таблица 6. Динамика объема государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований⁸

Дата	Объем долга, млрд. руб.	Доходы*, млрд. руб.	% от доходов
01.01.2008	561,2	4201,2	13,4
01.01.2009	707,8	5066,2	14,0
01.01.2010	1025,7	4440,9	23,0
01.01.2011	1265,7	5146,2	24,6
01.01.2012	1387,3	6174,0	22,5
01.01.2013	1596,7	6382,4	25,0
01.01.2014	2026,4	6585,4	30,8
01.01.2015	2402,7	7177,1	33,5
01.01.2016	2659,9	7691,4	34,6

* Доходы без учета объема безвозмездных поступлений (налоговые и неналоговые)

За период 2008 – 2015 гг. отношение объема государственного и муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличилось в 2,6 раза и на 1 января 2016 г. составило 34,6%.

⁸ Источник: Минфин России.

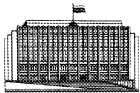
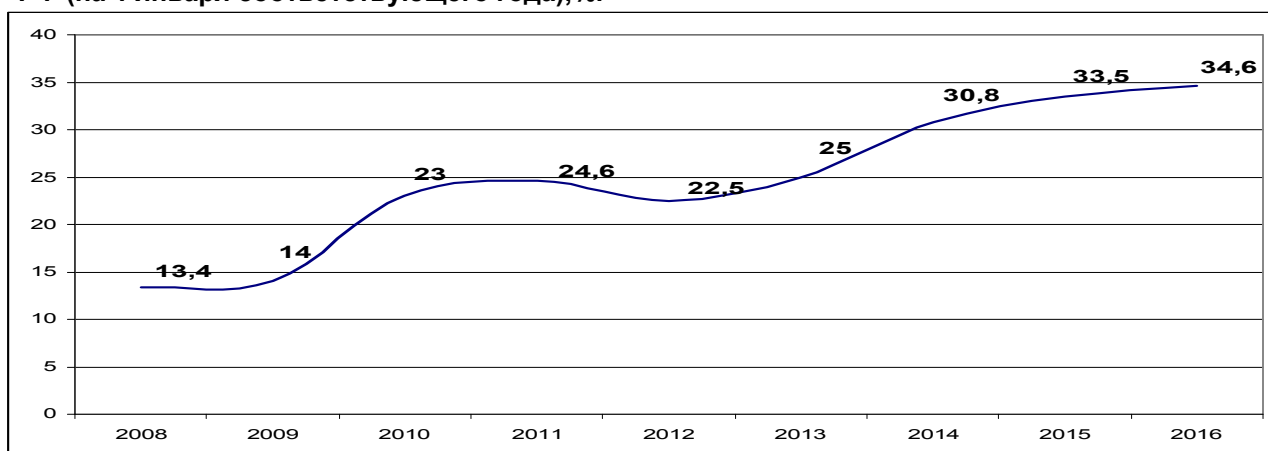


Диаграмма 1. Динамика отношения совокупного долга субъектов РФ и муниципальных образований к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ (на 1 января соответствующего года), %.



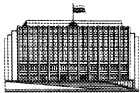
По данным Минфина России, Федерального казначейства.

Кроме того, в последние годы **увеличение удельной доли банковских кредитов приобрело характер тенденции**. Например, на 1 января 2012 г. доля таких кредитов составляла 25,6%, а на 1 января 2013 г. 32,4%, на 1 января 2014 г. 39,8%, на 1 января 2015 г. 42,5%. На 1 января 2016 г. отмечается ее незначительное снижение до 41,6%.⁹

В итоге, на 1 января 2016 г. в структуре долговых обязательств регионов наибольший удельный вес занимают рыночные заимствования – 60,3%. Из них: кредиты, полученные субъектами Федерации от кредитных организаций, составляют 965,4 млрд. рублей (доля в общем объеме долга – 41,6%), государственные ценные бумаги

⁹ По данным Минфина России.

В ряде регионов наблюдается чрезмерно высокий удельный вес банковских кредитов. Данная ситуация представляет серьезную угрозу для сбалансированности бюджетов территорий. Так, по состоянию на 1 декабря 2015 г. доля банковских кредитов составила более 50% в 26 регионах, из них более 70% в 8 регионах: Ивановская область (94,4%), Ростовская область (82,6%), Курганская область (71,4%), Ямало-Ненецкий автономный округ (77,3%), Магаданская область (77,2%), Свердловская область (74,7%), Иркутская область (71,3%), Омская область (71,4%). От 50% до 70% в 18 регионах: Мурманская область (61,5%), Астраханская область (65,2%), Брянская область (62,7%), Московская область (63,2%), Орловская область (63,1%), Рязанская область (50,5%), Ленинградская область (53,2%), Республика Марий Эл (63,8%), Пензенская область (55,8%), Саратовская область (50,4%), Ульяновская область (66,8%), Забайкальский край (57,5%), Кемеровская область (55,9%), Хабаровский край (53,6%), Амурская область (63,8%), Тамбовская область (66,2%), Новгородская область (50,4%), Удмуртская Республика (53,7%). Также у Ненецкого автономного округа весь долг в размере 1 млрд. рублей составляют банковские кредиты.



432,8 млрд. рублей (18,7%). Бюджетные кредиты составляют 808,7 млрд. рублей (34,9%), госгарантии 103 млрд. рублей (4,4%).

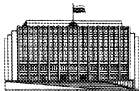
При этом реальные источники погашения долга у многих субъектов Российской Федерации, к сожалению, отсутствуют. В такой ситуации возникают риски дефолта регионов, так как у федерального центра ограничены ресурсы для реструктуризации региональных долгов.

Структура долга с преобладанием рыночных заимствований, приводит к тому, что **растут расходы на обслуживание долга, отвлекая тем самым средства, которые могли бы быть направлены на развитие.** Кроме того, в структуре региональных бюджетов постоянно увеличивается доля обязательных социальных расходов (доля расходов в бюджетах субъектов Федерации по статьям социальная политика, образование, здравоохранение, культура и СМИ, физкультура и спорт увеличилась с 49% в 2008 г. до 62% в 2014 г.)¹⁰. И сокращается доля капитальных вложений (с 15% в 2011 г. до 11% к началу 2015 г.)¹¹.

Продолжающиеся процессы централизации доходных источников в федеральном бюджете, несоответствие расходных обязательств субъектов РФ источникам их финансирования не способствуют развитию регионов.

¹⁰ Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты – М.: НИУ ВШЭ, 2015 г.

¹¹ Подсчитано по данным Минфина России и Счётной палаты РФ.



Совет Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации

«О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной
бюджетной политике, проблемах региональных и местных бюджетов»

(сборник материалов по итогам научно-методического семинара
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
17 февраля 2016 года)

Аналитический вестник № 13 (612)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Составители:
А.С. Усик, М.Д. Семенов

Москва
2016 г.