

Настоящее издание посвящено заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма», состоявшегося 30 мая 2016 года в рамках подготовки по поручению Совета Безопасности Российской Федерации Доклада об основных направлениях государственной региональной политики.

В ходе заседания обсуждались вопросы: поиска инструментов, позволяющих субъектам Российской Федерации привлекать средства на развитие и не нарушать собственную финансовую стабильность; расширения налоговых полномочий регионов, а также совершенствования порядка финансирования полномочий, переданных на уровень субъектов Российской Федерации.

Ключевым вопросом стало обсуждение нового механизма реализации государственной региональной политики в Российской Федерации – стандарта благополучия (включающего целевые показатели и «дорожные карты»), применяемого для достижения определенного неснижаемого уровня качества жизни и формирования системы государственных социальных стандартов, обеспечивающих гарантируемые государством необходимые объем, качество и доступность гражданам Российской Федерации государственных и муниципальных услуг, в том числе медицинских и образовательных услуг, а также условий и услуг в сфере труда и социальной защиты населения, независимо от места проживания, и используемого, в том числе для расчета финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В заседании принимали участие руководители федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, представители научных и экспертных кругов.

В сборнике содержится Решение Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма», а также выступления, подготовленные участниками заседания, включающие их предложения в указанный проект Решения.

СОДЕРЖАНИЕ

Решение Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма»	5
Выступления участников заседания Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма».....	21
В.И. МАТВИЕНКО Председатель Совета Федерации.....	21
С.Д. ВАЛЕНТЕЙ Научный руководитель Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова	27
А.Г. СИЛУАНОВ Министр финансов Российской Федерации	44
С.М. НАЗАРОВ Заместитель Министра экономического развития Российской Федерации	49
Т.А. ГОЛИКОВА Председатель Счетной палаты Российской Федерации	54
М.А. ЭСКИНДАРОВ Ректор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации	58
Р.Н. МИННИХАНОВ Президент Республики Татарстан	60
Е.Ю. ГРАЧЁВА Первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, заведующая кафедрой финансового права.....	65
А.В. НИКИТИН Губернатор Тамбовской области	72
Р.З. ХАМИТОВ Глава Республики Башкортостан	77
В.В. ВЛАДИМИРОВ Губернатор Ставропольского края	80
А.И. ТАТАРКИН Директор Института экономики Уральского отделения Российской академии наук	83
Н.Я. ХАБРИЕВА Вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации	85
Н.В. ФЕДОРОВ Первый заместитель Председателя Совета Федерации	91

РЕШЕНИЕ
Научно-экспертного совета
при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Экономические, бюджетно-финансовые
и налоговые основы федерализма

город Москва

30 мая 2016 года

Рассмотрев вопрос «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма», Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

В настоящее время развитие федерализма, в первую очередь его налоговой, бюджетной и экономической составляющей, требует разработки и реализации отвечающей современным требованиям государственной региональной политики. Преодоление кризисных явлений в экономике и социальной сфере, ускорение экономического роста являются одними из главных приоритетов государства. Особое значение имеет территориальный, пространственный аспект решения этой задачи, связанный с формированием условий для устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Быстро меняющиеся экономические и внешнеполитические условия развития страны, значительные изменения в системе законодательного регулирования (прежде всего принятие законов о промышленной политике, о стратегическом планировании, о государственно-частном партнерстве), формирование новых институтов и инструментов развития как на федеральном, так и на региональном уровне, — все это требует изменения подходов к управлению всей системой социально-экономического развития регионов. Главным направлением региональной политики должно стать

стимулирование потенциала саморазвития регионов и муниципальных образований.

В последние годы на федеральном и региональном уровнях уже созданы или находятся в процессе формирования новые механизмы развития. К ним относится, в частности, кластерный подход к развитию территорий, который позволяет концентрировать усилия на конкретных направлениях технологического развития.

На развитие территорий было нацелено и создание особых экономических зон (далее — ОЭЗ), включая создание свободной экономической зоны в Республике Крым. Вместе с тем, как показали результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации, многие из созданных ОЭЗ оказались неэффективны с точки зрения реальной отдачи и затраченных на них бюджетных средств.

Более года назад появился принципиально новый инструмент — территории опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР). Создание ТОР идет очень активно: на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, создано 12 ТОР, поступило 110 заявок на заключение соглашения об осуществлении деятельности на территории социально-экономического развития, в том числе из-за рубежа, появились новые предприятия и рабочие места.

Реальным стимулом экономического роста в регионах является создание Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации государственных фондов развития промышленности, а также реализация программ государственными корпорациями, в том числе акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства».

Во многих регионах уже действуют или создаются наукограды, инновационные территориальные центры, промышленные парки и

технопарки. В период с 1990 по 2015 год в Российской Федерации было создано 179 технопарков.

В целях стимулирования деловой активности в регионах формируется разветвленная инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства. Создаются бизнес-инкубаторы, центры кластерного развития, центры поддержки экспортно ориентированных предприятий, центры молодежного инновационного творчества, советы и агентства по развитию малого и среднего предпринимательства.

Современные тенденции пространственного развития России обуславливают потребность в общегосударственной программе развития городов и формирования на их базе городских агломераций, которые должны исполнять роль локомотивов социально-экономического развития для прилегающих территорий за счет включения их в единую сеть народно-хозяйственных связей, формирования центров модернизации и развития регионов, макрорегиона и всей национальной экономики.

Одним из недостатков современной государственной региональной политики в России является то, что она не учитывает качественных различий в условиях и возможностях социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. В условиях, когда существует огромное различие потенциалов, инвестиционной привлекательности и уровня жизни населения различных территорий, меры и конкретные механизмы государственной поддержки не могут быть универсальными, а должны быть дифференцированы в отношении конкретных регионов в соответствии с выбранными приоритетами развития. Кризисные, депрессивные субъекты Российской Федерации необходимо поддерживать прямыми мерами государственной поддержки — дотациями, субсидиями. Регионам-лидерам необходимо создавать условия для ускоренного развития с применением мер стимулирующего характера в области налоговой, таможенной политики, льготного кредитования.

Таким образом, меры социально-экономической политики должны планироваться и реализовываться применительно к группам однородных регионов и муниципальных образований.

Большие надежды по переводу государственной региональной политики на качественно новый уровень связываются с реализацией норм Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ). Значительное число документов, разрабатываемых в системе стратегического планирования, регулирует вопросы регионального развития. Федеральным законом № 172-ФЗ предусмотрена подготовка Стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая разрабатывается в соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению.

С учетом изложенного Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **р е ш и л :**

1. Одобрить основные положения доклада Совета Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации».

2. Рекомендовать Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1) целенаправленно использовать механизмы парламентского контроля при распределении межбюджетных трансфертов, а также определении их объемов;

2) проработать вопрос о внесении изменений в регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также в статью 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», согласно которым рассмотрение палатами Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, федеральных конституционных законов и федеральных законов, предусматривающих расходы из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, должно осуществляться с обязательным учетом результатов экспертизы Счетной палаты Российской Федерации.

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) в сфере стратегического планирования:

а) разработать и утвердить новый механизм реализации государственной региональной политики в Российской Федерации – стандарт благополучия, применяемый для достижения неснижаемого уровня качества жизни и определения обязательного состава государственных, социальных, инфраструктурных и иных услуг, предоставляемых гражданам Российской Федерации на всей территории страны, и включающий в себя меры по обеспечению контроля за их выполнением в субъектах Российской Федерации. С этой целью разработать и внести на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов «О системе минимальных государственных социальных стандартов» и «О системе стандартов жилищной обеспеченности населения» и положить их в основу стандарта благополучия;

б) утвердить план подготовки документов стратегического планирования на федеральном уровне, предусмотрев в нем ускоренное принятие Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года и Стратегии пространственного

развития, которая должна учитываться при разработке и корректировке документов стратегического и территориального планирования, в том числе схем территориального планирования, государственных программ Российской Федерации, стратегий развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации;

в) разработать поправки к Федеральному закону № 172-ФЗ, регулирующие вопросы разработки документов стратегического планирования муниципальных образований, определяющие общие требования к содержанию и порядку формирования документов стратегического планирования муниципального уровня;

г) создать единую геоинформационную систему пространственного развития России, обеспечивающую мониторинг и прогнозирование развития человеческого капитала, пространственной мобильности населения и территориального развития Российской Федерации;

д) углублять межрегиональную кооперацию и интеграцию, осуществлять развитие федеральной, региональной и муниципальной инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры в целях решения задачи пространственного развития Российской Федерации. Выявлять перспективные конкурентные преимущества экономической специализации регионов, определять основные направления изменения пространственной структуры экономики в региональном разрезе, включая определение потенциальных территорий опережающего социального-экономического развития;

е) наделить дополнительными полномочиями и определить ответственность Минэкономразвития России в целях обеспечения согласованности действий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при решении задач стратегического управления, в том числе задач государственной региональной политики, включая пространственное планирование;

ж) предусмотреть вовлечение стратегически важных компаний с государственным участием, государственных корпораций, субъектов естественных монополий в процесс стратегического планирования, что необходимо для обеспечения качественного стратегического планирования как на федеральном, в том числе отраслевом, так и на региональном уровне;

з) продолжить пилотное опережающее внедрение системы регионального стратегического планирования в наиболее подготовленных субъектах Российской Федерации с учетом хода реализации положений Федерального закона № 172-ФЗ;

2) в сфере совершенствования федеративного устройства и местного самоуправления:

а) создать Единый реестр полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала, обеспечивающего решение задач по инвентаризации и перераспределению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также по их финансовому обеспечению;

б) разработать механизм перераспределения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в связи с передачей полномочий от одного уровня публичной власти другому;

в) рассмотреть возможность создания прозрачной информационной системы оперативной оценки эффективности осуществления полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления;

г) разработать «дорожную карту» передачи полномочий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (далее – ТО ФОИВ) органам государственной власти субъектов Российской Федерации одновременно с оптимизацией структуры и комплекса

полномочий ТО ФОИВ и укрупнением ряда ТО ФОИВ до межрегионального уровня;

д) принять меры по совершенствованию организационных и территориальных основ местного самоуправления, в том числе по оптимизации территориальной организации местного самоуправления в увязке с документами стратегического планирования социально-экономического развития страны, а также по уточнению критериев установления границ муниципальных образований с учетом интересов их жителей;

3) в сфере развития экономики регионов:

а) считать первоочередной задачей регионального развития в ближайшее десятилетие стимулирование собственного потенциала социально-экономического развития регионов и муниципальных образований;

б) продолжить практику создания инструментов, стимулирующих регионы к расширению налогооблагаемой базы с целью мобилизации их налогового потенциала;

в) ежегодно представлять на заседании Совета Федерации отчет о состоянии работы по созданию условий для социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

г) провести мероприятия по выявлению потенциальных «точек роста» (отрасли, сектора и отдельные предприятия с имеющимся перспективным научно-техническим заделом и достаточной производственной базой) с дальнейшей ориентацией на них программ импортозамещения, поддержки экспорта, технологического обновления производств и подготовки профессиональных кадров;

д) считать приоритетным дальнейшее развитие механизма особых экономических зон и повышение его эффективности, прежде всего за счет повышения роли и ответственности регионов в управлении особыми

экономическими зонами и создания максимально комфортных условий для ведения предпринимательской деятельности на этих территориях;

е) подготовить пакет поправок в законодательство Российской Федерации, направленных на развитие нового механизма стимулирования промышленной деятельности в Российской Федерации – специального инвестиционного контракта;

ж) обеспечить стабильность правовой базы федерального уровня, формирующей условия в инвестиционной сфере, в том числе налогообложение производственной деятельности в регионах;

з) разработать нормативно-правовую базу создания и деятельности агломераций, в том числе внести изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

и) разработать методические рекомендации по проектированию «точек роста» городских и сельских агломераций, предусмотрев создание типовых структур управления агломерациями, механизмов межмуниципального взаимодействия и кооперации и подготовку методических указаний по комплексной застройке агломераций и их территориальному планированию;

к) расширить финансовую поддержку проектов импортозамещения, используя инструменты Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике Российской Федерации». Рассмотреть вопрос о докапитализации Фонда развития промышленности, а также о создании региональных фондов развития промышленности, которые могли бы взять на себя поддержку малых и средних предприятий, занятых в производственном и высокотехнологичном секторах;

л) использовать дифференцированные подходы при осуществлении мер государственной поддержки в отношении конкретных субъектов

Российской Федерации в соответствии с выбранными приоритетами их развития:

вводить специальные режимы хозяйствования (например, ТОР), что даст основу для наращивания внутренних ресурсов для своего развития и снижения рисков сокращения инвестиционной активности;

повысить эффективность использования внутренних ресурсов регионов, а также принять меры по улучшению условий кредитования в регионах с крупной и диверсифицированной промышленностью и научным потенциалом;

обеспечить приток инвестиций в регионы с исторически сложившейся аграрной специализацией, которые обладают природно-климатическими ресурсами, производственным и социальным потенциалом, для развития агропромышленного комплекса;

м) переориентировать институты и механизмы развития на стимулирование кооперационных и межрегиональных связей, интеграцию единого экономического пространства страны;

н) разработать концепцию развития межрегионального сотрудничества, в которой определить цели, приоритеты, механизмы взаимодействия субъектов Российской Федерации, ожидаемые результаты сотрудничества (в числе приоритетных направлений сотрудничества — разработка проектов по развитию инфраструктуры, экологии, природопользования, туризма, формированию межрегиональных кластеров);

о) расширить практику реализации масштабных инфраструктурных проектов, которые дают мощный импульс развитию региональной экономики. Для организации взаимодействия бизнеса и власти в стратегических мегапроектах создать координирующий орган, который формирует состав участников, выявляет их цели, инвестиционные планы, степень участия и ожидаемые результаты;

п) поддержать инициативу по реализации мегапроекта «Транс-евразийский пояс «Развитие», разработка которого ведется учеными

Российской академии наук и Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова;

р) проработать вопрос о создании региональных центров субконтракции, призванных оказывать поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства в формировании кооперационных связей с крупными предприятиями;

с) осуществлять взаимодействие с акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» с целью предоставления гарантий для обеспечения кредитов, полученных на модернизацию основных фондов и пополнение оборотных средств малых и средних предприятий;

т) расширить практику применения механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, обеспечивающих привлечение инвестиций при реализации значимых инвестиционных проектов по благоустройству и развитию территорий;

у) внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Гражданский кодекс Российской Федерации в части ужесточения ответственности в отношении недобросовестных землепользователей вплоть до изъятия земельных участков в целях фактического использования земель в соответствии с их назначением;

4) в сфере совершенствования межбюджетных отношений:

а) продолжить работу по совершенствованию межбюджетных отношений в целях разработки Концепции совершенствования межбюджетных отношений до 2020 года, которая должна предусматривать инструменты, обеспечивающие финансирование переданных субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям полномочий в полном объеме;

б) подготовить поправки к Бюджетному кодексу Российской Федерации, направленные на обеспечение максимальной прозрачности

расчетов межбюджетных трансфертов, на совершенствование критериев их предоставления и своевременное доведение их до получателей, в том числе:

отразить в Бюджетном кодексе Российской Федерации сложившуюся структуру межбюджетных трансфертов в соответствии с существующими формами, которые в настоящее время выходят за рамки закреплённой в Бюджетном кодексе Российской Федерации системы межбюджетных отношений;

продолжить работу по совершенствованию порядка распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;

продолжить работу по консолидации субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

обеспечить своевременное принятие федеральных нормативных правовых актов до начала финансового года, процедуру заключения соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации осуществлять в начале финансового года и производить перечисление средств в бюджеты регионов в первой половине финансового года;

осуществить дальнейшее совершенствование механизма распределения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, установив при этом сроки перечисления субвенций, а также произвести корректировку методик расчета по отдельным субвенциям, которые не покрывают в полном объеме расходы субъектов Российской Федерации, связанные с реализацией переданных полномочий Российской Федерации;

принять меры, направленные на недопущение передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации без соответствующего финансового обеспечения;

исключить случаи неучета косвенных дополнительных расходов при разработке и принятии правовых актов, наделяющих органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления дополнительными полномочиями;

в) проработать вопрос о перераспределении налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации по итогам проведенной инвентаризации расходных полномочий субъектов Российской Федерации, а также их стоимостной оценки;

г) рассмотреть целесообразность и оценить эффективность установления регионального налога с продаж;

д) проработать вопрос о корректировке механизма доступного кредитования субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в целях стимулирования реализации субъектами Российской Федерации региональных программ развития и оказания поддержки регионам с низким уровнем бюджетной обеспеченности;

е) провести инвентаризацию налоговых льгот, оказывающих влияние на формирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также оценку их эффективности;

ж) принять меры, направленные на усиление финансового обеспечения местного самоуправления, в том числе исключить из компетенции муниципальных образований несвойственные им функции и полномочия;

з) закрепить за местными бюджетами дополнительные налоговые и неналоговые доходы;

и) принять меры, направленные на совершенствование института консолидированной группы налогоплательщиков, в целях предотвращения финансовых потерь бюджетов субъектов Российской Федерации;

к) рассмотреть вопрос об уточнении права доступа к налоговой тайне высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

л) осуществить перераспределение неналоговых доходов, в том числе в виде взысканий в связи с применением мер уголовной, гражданско-правовой и административной ответственности, в пользу субъектов Российской Федерации;

5) в сфере социального развития регионов:

а) принять меры по совершенствованию правовых и организационных механизмов, направленных на обеспечение миграционной мобильности населения;

б) разработать систему мониторинга уровня и качества жизни населения в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

в) установить принципы районирования северных территорий на основе критерия дискомфорта условий проживания, создающие правовую основу для регулирования оплаты труда на уровне субъектов Российской Федерации и установления социально-трудовых гарантий;

г) сохранить ведомственную принадлежность вузов.

4. Рекомендовать Администрации Президента Российской Федерации инициировать обсуждение вопросов:

1) о подготовке предложений об образовании постоянно действующего координационного органа в целях обеспечения согласованных действий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при решении задач стратегического управления, в том числе задач государственной региональной политики;

2) о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», направленных на создание единой методологии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также закрепление показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, недостижение которых влечет применение мер ответственности в отношении органов государственной власти и должностных лиц;

3) о разработке проектов изменений в законодательные акты, направленных на четкое закрепление конкретных показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, недостижение которых влечет применение мер ответственности в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, включая установление ответственности федеральных органов исполнительной власти за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

4) о возможности внесения изменений в пункт «з» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в целях передачи в совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочий, связанных с осуществлением мер по борьбе с эпизоотиями и ликвидации их последствий, включая содержание скотомогильников (биотермических ям).

5. Рекомендовать Центральному банку Российской Федерации:

1) сформировать механизм льготного целевого рефинансирования для банков, осуществляющих кредитование участников государственных программ субъектов Российской Федерации;

2) расширить практику приобретения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации, эмитированных для финансирования региональных программ.

6. Рекомендовать законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) обеспечить своевременную разработку, актуализацию и корректировку региональных нормативных актов и документов стратегического планирования в рамках реализации Федерального закона № 172-ФЗ;

2) рассмотреть вопрос о целесообразности создания на региональном уровне структур, на которые была бы возложена работа по внедрению основных принципов стратегического и территориального управления, в том числе осуществлению координации процессов разработки, корректировки и мониторинга реализации документов в этой сфере.

7. Направить настоящее решение в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации,
председатель Научно-экспертного
совета при Председателе
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.И. МАТВИЕНКО

**Выступления участников заседания Научно-экспертного совета при
Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-
финансовые и налоговые основы федерализма»**

30 мая 2016 года

В.И. МАТВИЕНКО

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Добрый день, уважаемые коллеги! Сегодня мы проводим первое в этом году заседание научно-экспертного совета. Мы выбрали очень важную тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма». Тема важная, и состав у нас сегодня очень представительный. Здесь собрались лучшие ученые, эксперты, руководители регионов, руководители федерального уровня. Надеюсь, это даст нам возможность выработать и предложить новые идеи, новые мысли, новые подходы к этой важной теме. Кворум у нас имеется. Идет прямая трансляция нашего заседания на телеканале «Вместе-РФ» и в Интернете.

Совет Федерации в этом году инициировал проведение широкой дискуссии, посвященной социально-экономическому развитию страны. Мы провели целую серию очень важных мероприятий в разных форматах, не буду их перечислять.

Советом Федерации по поручению Совета Безопасности сейчас готовится доклад об основных направлениях государственной и региональной политики. Его рабочий вариант был разослан в регионы, представителям научного и экспертного сообщества. И мы при доработке материалов естественно постараемся максимально учесть все разумное и интересное. Планируем представить окончательный вариант на заседании Совета Безопасности, которое будет проходить в июне.

Готовясь к этому мероприятию, мы пришли к выводу о необходимости принципиально нового уровня государственной региональной политики. Реальный федерализм предполагает наличие у регионов возможности для обеспечения всем нашим гражданам

определенного неснижаемого стандарта качества жизни, стандарта благополучия (его можно называть по-разному). Достижение такого стандарта должно стать целью, а сам стандарт — механизмом реализации государственной политики. Имеются в виду доходы населения, качество и доступность образования, здравоохранения, сюда же можно включить экологическую составляющую, культурную среду и многое другое.

Долгое время у нас декларировалась политика выравнивания регионов, которая заключалась в перераспределении бюджетных средств. Был принят целый ряд государственных федеральных целевых программ, механизмов стимулирования развития отдельных территорий, однако многие эти инструменты оказались неэффективными. К примеру, в течение пяти лет действовала программа сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации, а уровень межрегиональной дифференциации за этот период только увеличился. По данным Росстата, в 2001 году максимальный валовый региональный продукт на душу населения в 17 раз превышал минимальный; в 2006 году это соотношение составило уже 22 раза; в 2014 году — это максимальная и минимальная разница — превысил 41 раз. Просто отказываться от принципа выравнивания, конечно же, нельзя, он должен быть частью государственной поддержки экономически слабых регионов, но основной акцент необходимо делать на выработку системы стимулирования регионов к самостоятельному развитию, к созданию у них точек экономического роста.

Большие надежды мы возлагаем на реализацию закона о стратегическом планировании. В соответствии с ним в настоящее время ведется работа над одним из базовых документов — Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Еще один документ — Стратегия пространственного развития Российской Федерации — должен на федеральном уровне определить перспективную территориальную структуру экономики, сформулировать предложения по совершенствованию системы расселения, приоритетным направлениям размещения производительных сил.

Безусловно, многое зависит от самих регионов, которые также разрабатывают собственные стратегии и программы развития. Здесь слагаемые успеха известны: это формирование благоприятного инвестиционного климата, высокое качество управления, внедрение современных технологий и так далее. В настоящее время на федеральном уровне предусмотрено поощрение регионов, показавших лучшее развитие. Стимулирующий эффект должно оказать сохранение федеральных субсидий субъектам Федерации, реализующим инвестиционные проекты по специальным инвестиционным контрактам. Конечно же, оказывая поддержку, крайне важно обеспечить контроль за эффективным использованием средств. Мы это все хорошо понимаем.

На развитие регионов большое влияние оказывают масштабные инфраструктурные проекты. В свое время строительство Транссибирской и Байкало-Амурской магистралей способствовало существенному экономическому росту регионов Сибири и Дальнего Востока, дало импульс развитию промышленного производства, обеспечило значительный приток населения. Уже в современной России прочную основу для развития Приморья заложили объекты, построенные к саммиту АТЭС. Развитию регионов способствовала зимняя Олимпиада, которая прошла в Сочи. Это строительство космодрома «Восточный», транспортный мост через Керченский пролив. Большие надежды возлагаются на программу ускоренного развития Дальнего Востока и Восточной Сибири.

Стоит отметить, что крупные транспортные проекты становятся глобальным трендом. Китай, например, запускает два грандиозных проекта — «Экономический пояс Шелкового пути» и «Морской Шелковый путь XXI века». Россия и страны Евразийского экономического союза, которые обладают уникальными транзитными возможностями, к сожалению, пока такого рода масштабных проектов не реализуют.

Мировой опыт федерализма выработал универсальную формулу: полномочия — это финансы, нет финансов — нет полномочий. Именно реализация на практике принципа бюджетного федерализма позволяет регионам быть субъектами Федерации, то есть самостоятельно и под

свою ответственность планировать и исполнять свой бюджет, разрабатывать и реализовывать программы развития.

Бюджетная система России сохраняет чрезмерно высокую степень централизации налогово-бюджетных полномочий. Основная часть доходов и расходов распределяется на федеральном уровне. Статистика демонстрирует устойчивую тенденцию снижения доли доходов консолидированных бюджетов регионов в бюджетной системе страны. Например, доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации сократилась с 40,8% в 2010 году до 35,1% в 2015 году. Опасность этой тенденции заключается в том, что она искажает мотивацию региональных руководителей, побуждает их тратить силы не столько на развитие экономического потенциала территории, сколько на «выстраивание отношений» с федеральной властью для увеличения получаемых трансфертов.

И вообще, отход от федерализма сегодня можно подтвердить многими факторами даже на уровне федерального законодательства. Мы из Москвы пытаемся детально регулировать деятельность субъектов Федерации по многим направлениям. От этой практики также нужно отказываться. Безусловно, надо сохранять единое правовое поле России, определять его общие рамки, но давать больше свободы региональным парламентам для принятия решений, способствующих экономическому и социальному развитию.

Может быть, я условно назову: Министерство финансов можно было бы назвать Министерством федерального бюджета. Нужно воспринимать все бюджеты в их системном единстве как единый государственный бюджет, который по определению не может быть сбалансированным, если его составные части испытывают острый недостаток средств.

Последние годы идет интенсивный процесс передачи полномочий на уровень субъектов Федерации. Мы недавно слушали отчет Счетной палаты, Татьяна Алексеевна выступала в Совете Федерации. По данным Счетной палаты, только по предметам совместного ведения Федерации и регионов количество полномочий за последние 10 лет выросло с 46 до 105. В 11 раз, с 11 до 117, выросло число полномочий, делегированных с федерального на региональный

уровень, при этом бо́льшая их часть не обеспечена источниками финансирования. Сегодня многие регионы, для того чтобы выполнить все социальные обязательства, положения майских указов Президента, вынуждены наращивать государственный долг, дефициты бюджетов, при этом совершенно забывая о развитии. Давно пора создать единый реестр полномочий, разместить его в сети Интернет, тогда и мы, и региональные руководители, и граждане будем точно знать, кто и за что отвечает в стране и с кого за что спрашивать.

Считаю, что надо менять и сам порядок финансирования полномочий. Сейчас это происходит за счет трансфертов из федерального бюджета, при этом средства зачастую перечисляются регионам в конце года, чуть ли не под бой курантов. Из-за бюрократических проволочек, нерасторопности отдельных чиновников в прошлом году порядка 10 млрд. рублей не были перечислены регионам на поддержку сельскохозяйственного производства, и это в условиях кризиса. Средства так и остались на счетах Министерства сельского хозяйства. Одновременно с этим зафиксированы факты, когда уже в регионах средства до конкретных сельхозпроизводителей шли более семи месяцев.

В этом году Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам провел анализ распределения трансфертов. Выяснилось, что ситуация не меняется к лучшему. По-прежнему большинство трансфертов еще не поступили в регионы, а уже заканчивается май. Кроме того, расчеты передаваемых полномочий нередко делаются, что называется, на пальцах и оказываются заниженными.

Большие нарекания вызывают и действующие методики распределения трансфертов. Только один пример. Размер субвенций на осуществление полномочий в сфере лесных отношений в расчете на 1 гектар по разным регионам различается более чем в 70 раз. Пора, на мой взгляд, финансировать передаваемые полномочия за счет увеличения доли доходов, которые должны поступать в региональные бюджеты, то есть обеспечить полномочия постоянными источниками финансирования, а не средствами, идущими только в рамках перераспределения от Минфина. Это позволит более обоснованно прогнозировать объем поступлений средств в региональные бюджеты,

а власть на местах будет больше заинтересована в росте собственного экономического и налогового потенциала.

Принимая 13 лет назад закон об общих принципах организации местного самоуправления, мы рассчитывали, что в результате объем доходов местных бюджетов составит не менее 4,2% ВВП, однако в прошлом году он составил всего 1,6%. Возможно, следует подумать о принципиальном расширении налоговых полномочий регионов. Есть, конечно, предложение позволить регионам вводить собственные налоги, налог с продаж, но это не бесспорное предложение, его надо обсуждать. Надо четко осознавать, что в ситуации, когда по итогам года в 76 субъектах Федерации бюджеты исполнены с дефицитом, регионы не имеют возможности финансировать программы развития. Необходимо найти инструмент, который позволит им привлекать средства на развитие и при этом не нарушать финансовую стабильность. Одним из таких инструментов, как было предложено целым рядом специалистов, может стать выпуск региональных ценных бумаг. Это более выгодно, чем банковские кредиты. Практика выпуска региональных ценных бумаг у нас уже есть, надо проработать вопрос о расширении возможности их выпуска, повышении привлекательности для инвесторов. Например, покупателем региональных облигаций, выпущенных для финансирования программ развития, мог бы выступать, скажем, Центральный банк, такие предложения также поступили.

Коллеги, предлагаю также подумать и о повышении эффективности нашей налоговой системы в целом. Много справедливых нареканий вызывает взимание налога на добавленную стоимость, потери из-за возмещения НДС экспортерам достигают триллионов рублей.

Также нужно подумать о едином консолидированном налогоплательщике. Вроде идея хорошая, правильная была, внедрили ее, но в итоге хотели как лучше, а вышло все наоборот. Мы в целом потеряли поступления в общую налоговую систему от консолидированной группы налогоплательщиков, потому что стали покрывать убытки своих предприятий за счет доходов, тем самым нивелировать сумму доходов и, соответственно, поступления бюджета разных уровней вместо того, чтобы заниматься предприятиями и

вытягивать их до уровня прибыльных. Так легко за счет доходов в рамках группы других предприятий снивелировать и заплатить меньше налога на прибыль.

Надо сказать, что благодаря формированию единого центра обработки данных в прошлом году ситуация с собираемостью налогов стала улучшаться, однако ключевые проблемы никуда не делись. И мне кажется, надо менять менталитет нашей налоговой службы, а это федеральная служба, очень важная и ответственная, которая считает для себя самым главным выполнить федеральную часть бюджета, но с меньшей настойчивостью занимается наполнением и исполнением доходов в региональные бюджеты. Это к вопросу о единой налоговой, федеративной, бюджетной политике.

Коллеги, я остановилась лишь на некоторых моментах сегодняшней дискуссии. Прошу вас активно высказываться, предлагать. Поверьте, все ценное и разумное, что будет предложено, будет учтено нами в итоговом докладе. Здесь присутствует Министр финансов Российской Федерации, здесь присутствует Председатель Счетной палаты, другие руководители, которые, надеюсь, нас услышат и будут делать также соответствующие выводы.

Спасибо за внимание.

Давайте перейдем к обсуждению. Слово для доклада предоставляется Сергею Дмитриевичу Валентею, научному руководителю Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, члену нашего научно-экспертного совета.

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ

**НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ РОССИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ Г.В. ПЛЕХАНОВА**

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые члены научно-экспертного совета!

Думаю, не ошибусь, если скажу, что вопрос о взаимосвязи экономических основ федерализма и политики регионального развития ставился на столь высоком уровне где-то в конце 1990-х — начале

2000-х гг. Поэтому хочу поблагодарить Вас, Валентина Ивановна, за то, что Вы подняли эту жизненно важную для России проблему.

Россия – это страна регионов, богатство которой в разнообразии субъектов Федерации. Однако это разнообразие приобретает иное звучание, когда мы оцениваем способность регионов предоставлять гражданам равные возможности для развития, а предпринимателям – выгодные условия для организации бизнеса. Различия эти не просто большие. Субъекты Федерации качественно разнятся по этим параметрам. Это, в частности, демонстрируют результаты проводящегося в РЭУ им. Г.В. Плеханова в течение ряда лет их рейтингования по трендам развития региональных экономик¹, а также оценки уровня инвестиционной и инновационной привлекательности регионов². Так, по результатам исследований, проведенных в 2016 г., субъекты Федерации ранжируются в 2014 г. следующим образом (таблица 1)³.

Таблица 1

Оценки обобщенного рейтинга регионов России в 2014 г.

1	Ямало-Ненецкий автономный округ	218,70	41	Томская область	70,25
2	Сахалинская область	145,11	42	Саратовская область	70,05
3	Тюменская область	119,99	43	Хабаровский край	69,93
4	Калужская область	113,88	44	Ростовская область	69,85
5	Краснодарский край	108,52	45	Владимирская область	68,46
6	Магаданская область	106,39	46	Пермский край	67,77
7	Республика Тыва	104,97	47	Республика Мордовия	67,52
8	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	102,90	48	Белгородская область	67,38
9	Московская область	100,08	49	Волгоградская область	63,02
10	Республика Татарстан	97,09	50	Рязанская область	62,92
11	Республика Дагестан	94,74	51	Курская область	62,88
12	Тамбовская область	94,62	52	Тверская область	62,79
13	Новгородская область	92,74	53	Амурская область	61,38
14	Оренбургская область	92,38	54	Орловская область	61,32
15	Республика Коми	88,45	55	Мурманская область	61,13
16	Республика Саха (Якутия)	87,69	56	Ставропольский край	60,80
17	Липецкая область	87,64	57	Смоленская область	60,71

¹ В перечень исследуемых субъектов РФ не вошли г. Москва и г. Санкт-Петербург (очевидное лидирующее положение) и Ненецкий автономный округ (отсутствует ряд необходимых для анализа показателей за 2000-2002 гг.). По последней причине в него не включены два новых субъекта РФ.

² Помимо сотрудников РЭУ, в исследовании принимают участие д.э.н., зам. директора ЦЭМИ РАН Бахтизин А.Р., д.э.н., руководитель Центра ИЭ РАН Бухвальд Е.М., д.э.н., в.н.с. ИЭ РАН Лыкова Л.Н., к.э.н., с.н.с. ИЭ РАН Кольчугина А.В.

³ Расчет осуществляется за предыдущий год, т.к. часть используемых показателей соотносятся с ВРП, данные по которому официально публикуются годом позже.

18	Архангельская область	87,09	58	Чувашская Республика	60,11
19	Астраханская область	85,76	59	Приморский край	58,03
20	Нижегородская область	85,72	60	Иркутская область	57,65
21	Самарская область	84,65	61	Республика Адыгея	57,28
22	Республика Калмыкия	83,88	62	Кемеровская область	56,98
23	Красноярский край	81,98	63	Удмуртская Республика	56,63
24	Ленинградская область	81,78	64	Калининградская область	55,98
25	Чукотский автономный округ	81,58	65	Костромская область	54,58
26	Ульяновская область	81,30	66	Кировская область	54,46
27	Ярославская область	80,34	67	Брянская область	54,16
28	Воронежская область	79,98	68	Республика Бурятия	54,04
29	Свердловская область	79,36	69	Республика Ингушетия	53,73
30	Еврейская автономная область	78,69	70	Республика Северная Осетия – Алания	53,32
31	Тульская область	77,02	71	Псковская область	53,25
32	Чеченская Республика	75,09	72	Курганская область	49,96
33	Республика Хакасия	74,82	73	Алтайский край	49,48
34	Новосибирская область	74,43	74	Карачаево-Черкесская Республика	49,04
35	Челябинская область	73,85	75	Омская область	47,07
36	Вологодская область	73,68	76	Камчатский край	45,61
37	Пензенская область	72,53	77	Забайкальский край	45,14
38	Республика Башкортостан	72,22	78	Кабардино-Балкарская Республика	44,78
39	Республика Алтай	70,63	79	Ивановская область	44,43
40	Республика Марий Эл	70,46	80	Республика Карелия	43,40

Дальнейшая, более развернутая, интегральная оценка инвестиционного и социального потенциала регионов позволила не только детализировать ситуацию с качественными различиями в уровнях развития субъектов Федерации, но и показать недостаточность любой методики рейтингования регионов. Важно не то, какое место в рейтинге занимает субъект Федерации, а то, каким потенциалом развития он обладает.

По результатам исследования удалось выявить 3 группы регионов с качественно разными трендами социально-экономической динамики (таблица 2, рисунок 1). Также выяснилось, что более 50% региональных экономик не демонстрирует ни роста, ни падения. Они просто стагнируют, а, значит, не имеют потенциала для развития. Полагаю, что превалирование данной группы на экономическом пространстве России опаснее низкого числа регионов с восходящим трендом развития.

Таблица 2

Количество регионов по группам в 2010-2014 гг.

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Изменение количества регионов в 2011 г. по сравнению с 2010 г.	Изменение количества регионов в 2012 г. по сравнению с 2011 г.	Изменение количества регионов в 2013 г. по сравнению с 2012 г.	Изменение количества регионов в 2014 г. по сравнению с 2013 г.
Регионы со статистически значимым нисходящим трендом	10	9	10	11	6	-1	1	1	-5
Регионы без определенного тренда	45	47	48	44	54	2	1	-4	10
Регионы со статистически значимым восходящим трендом	25	24	22	25	20	-1	-2	3	-5



Рисунок 1 – Количество регионов по группам в 2010-2014 гг.

Для более углубленного анализа, как и в исследованиях прошлых лет, были выделены 4 группы субъектов Федерации.

Группа I – регионы с низким рейтингом (значение интегрального индекса менее 50).

Группа II – регионы с рейтингом ниже среднего (значение индекса менее 75).

Группа III – регионы с рейтингом выше среднего (значение индекса менее 100).

Группа IV – регионы с высоким рейтингом (значение индекса свыше 100).

Изменения, произошедшие в группах за последние пять лет (в т.ч. сокращение числа субъектов Федерации с низким и с высоким рейтингом), представлены в таблице 3; с 2000 г. – на рисунке 2.

Таблица 3

Количество регионов по группам в 2010-2014 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	Изменение количества регионов в 2011 г. по сравнению с 2010 г.	Изменение количества регионов в 2012 г. по сравнению с 2011 г.	Изменение количества регионов в 2013 г. по сравнению с 2012 г.	Изменение количества регионов в 2014 г. по сравнению с 2013 г.
Группа I	18	14	16	14	9	-4	2	-2	-5
Группа II	34	36	36	36	39	2	0	0	3
Группа III	13	19	16	18	23	6	-3	2	5
Группа IV	15	11	12	12	9	-4	1	0	-3

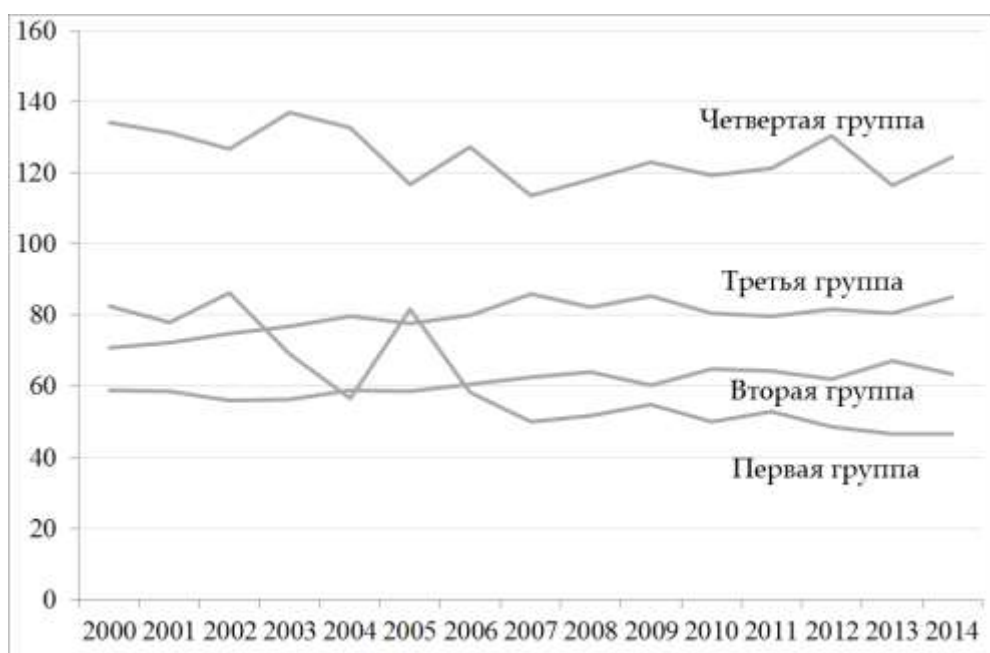


Рисунок 2. Динамика интегральных показателей для четырех групп регионов

На завершающем этапе исследования были конкретизированы тренды развития субъектов Федерации. Выяснилось, что три группы (кроме II, в которую не вошли регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым нисходящим трендом) включают в себя подгруппы регионов: с низким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом; с низким рейтингом и без определенного тренда; с низким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом.

Дальнейший анализ трендов развития 11 подгрупп регионов⁴ показал, что помимо различий по количественному значению интегрального индекса, в 2000-2014 гг. фиксируются отличия и по его динамике. Кроме того, выявлена достаточно устойчивая социально-экономическая динамика развития всех групп и подгрупп субъектов Федерации (таблица 4).

Таблица 4

Принадлежность регионов к подгруппам
(упорядочены по значениям интегрального индекса в 2014 г.;
выделены поменявшие подгруппу)

		2010	2011	2012	2013	2014
1	Ямало-Ненецкий автономный округ	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I
2	Сахалинская область	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II
3	Тюменская область	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I
4	Калужская область	IV.III	III.III	IV.III	IV.III	IV.III
5	Краснодарский край	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II
6	Магаданская область	II.I	III.II	III.II	III.II	IV.II
7	Республика Тыва	I.III	II.III	IV.III	II.III	IV.III
8	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I

⁴ Подгруппа I.I – регионы с низким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом; Подгруппа I.II – регионы с низким рейтингом и без определенного тренда; Подгруппа I.III – регионы с низким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом; Подгруппа II.I (в 2014 г. ни один субъект РФ не попал в подгруппу) – регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым нисходящим трендом; Подгруппа II.II – регионы с рейтингом ниже среднего и без определенного тренда; Подгруппа II.III – регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым восходящим трендом; Подгруппа III.I – регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым нисходящим трендом; Подгруппа III.II – регионы с рейтингом выше среднего и без определенного тренда; Подгруппа III.III – регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым восходящим трендом; Подгруппа IV.I – регионы с высоким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом; Подгруппа IV.II – регионы с высоким рейтингом и без определенного тренда; Подгруппа IV.III – регионы с высоким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом.

9	Московская область	IV.III	IV.II	III.II	IV.II	IV.II
10	Республика Татарстан	IV.II	III.II	III.II	III.II	III.II
11	Республика Дагестан	III.III	III.III	III.III	III.III	III.III
12	Тамбовская область	III.III	II.III	III.III	III.III	III.III
13	Новгородская область	III.II	III.II	III.II	III.II	III.II
14	Оренбургская область	II.II	II.II	II.II	II.II	III.II
15	Республика Коми	III.II	III.II	IV.III	III.II	III.II
16	Республика Саха (Якутия)	IV.II	III.II	III.II	III.II	III.II
17	Липецкая область	IV.III	III.III	IV.III	IV.III	III.III
18	Архангельская область	II.II	II.II	III.II	III.II	III.II
19	Астраханская область	II.I	II.I	II.I	III.I	III.I
20	Нижегородская область	II.III	III.III	III.III	III.III	III.III
21	Самарская область	II.II	III.II	III.II	IV.II	III.II
22	Республика Калмыкия	I.I	I.I	II.I	II.I	III.II
23	Красноярский край	II.II	II.II	II.II	III.II	III.II
24	Ленинградская область	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	III.II
25	Чукотский автономный округ	II.II	IV.II	III.II	II.II	III.II
26	Ульяновская область	II.III	II.III	II.III	II.III	III.III
27	Ярославская область	II.II	II.II	II.II	II.II	III.II
28	Воронежская область	III.III	III.III	II.III	III.III	III.III
29	Свердловская область	III.II	II.II	III.II	II.II	III.II
30	Еврейская автономная область	IV.III	IV.III	IV.III	II.III	III.III
31	Тульская область	II.II	II.II	II.II	III.II	III.II
32	Чеченская Республика	II.III	II.III	II.III	I.III	III.III
33	Республика Хакасия	IV.III	II.III	I.II	II.II	II.II
34	Новосибирская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
35	Челябинская область	IV.II	IV.II	III.II	III.II	II.II
36	Вологодская область	IV.II	III.II	IV.II	IV.III	II.II
37	Пензенская область	II.III	II.III	II.III	II.III	II.III
38	Республика Башкортостан	II.I	II.I	II.I	II.I	II.II
39	Республика Алтай	II.III	II.III	II.II	II.II	II.III
40	Республика Марий Эл	II.III	II.III	II.III	II.III	II.III
41	Томская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
42	Саратовская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
43	Хабаровский край	III.III	III.III	II.III	II.III	II.III
44	Ростовская область	III.III	III.III	III.III	III.III	II.III
45	Владимирская область	III.III	II.III	III.III	II.III	II.II
46	Пермский край	II.II	II.II	II.II	III.II	II.II
47	Республика Мордовия	II.III	III.III	II.III	II.III	II.II
48	Белгородская область	II.II	IV.II	II.II	IV.II	II.II
49	Волгоградская область	I.I	II.I	II.I	II.I	II.II
50	Рязанская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
51	Курская область	I.II	II.II	II.II	II.II	II.II
52	Тверская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
53	Амурская область	III.III	III.III	III.III	III.III	II.II
54	Орловская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
55	Мурманская область	I.I	I.I	I.I	I.I	II.II
56	Ставропольский край	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
57	Смоленская область	III.II	III.II	II.II	II.II	II.II
58	Чувашская Республика	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
59	Приморский край	III.II	III.II	II.II	III.III	II.II

60	Иркутская область	I.П	I.П	I.П	I.П	II.П
61	Республика Адыгея	III.П	II.П	II.П	II.П	II.П
62	Кемеровская область	II.П	II.П	II.П	II.П	II.П
63	Удмуртская Республика	I.П	I.П	I.П	I.П	II.П
64	Калининградская область	II.П	II.П	II.П	II.П	II.П
65	Костромская область	I.П	I.П	I.П	I.П	II.П
66	Кировская область	I.П	I.П	I.П	I.П	II.П
67	Брянская область	II.П	II.П	I.П	II.П	II.П
68	Республика Бурятия	I.П	I.П	I.П	II.П	II.П
69	Республика Ингушетия	II.П	I.П	I.П	II.П	II.П
70	Республика Северная Осетия – Алания	I.П	I.П	I.П	I.П	II.П
71	Псковская область	I.П	II.П	II.П	I.П	II.П
72	Курганская область	I.П	I.П	I.П	I.П	I.П
73	Алтайский край	I.П	I.П	I.П	I.П	I.П
74	Карачаево-Черкесская Республика	I.П	I.П	I.П	I.П	I.П
75	Омская область	II.П	II.П	II.П	II.П	I.П
76	Камчатский край	II.П	II.П	II.П	II.П	I.П
77	Забайкальский край	I.П	I.П	I.П	I.П	I.П
78	Кабардино-Балкарская Республика	I.П	I.П	I.П	I.П	I.П
79	Ивановская область	II.П	II.П	I.П	I.П	I.П
80	Республика Карелия	I.П	III.П	II.П	II.П	I.П

Следующее, что показали результаты исследований, – сокращение в 2014 г. числа субъектов Федерации, входящих в группу регионов-лидеров (таблица 5). Это очевидный результат кризиса, позволяющий говорить о высокой вероятности продолжения данного негативного процесса.

Таблица 5

Количество регионов по подгруппам в 2010-2014 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	Изменение количества регионов в 2011 г. по сравнению с 2010 г.	Изменение количества регионов в 2012 г. по сравнению с 2011 г.	Изменение количества регионов в 2013 г. по сравнению с 2012 г.	Изменение количества регионов в 2014 г. по сравнению с 2013 г.
Группа I.П	3	2	2	2	2	-1	0	0	0
Группа I.П	12	10	11	7	6	-2	1	-4	-1
Группа I.П	3	2	3	5	1	-1	1	2	-4
Группа II.П	4	4	5	5	0	0	1	0	-5
Группа II.П	20	20	23	21	30	0	3	-2	9
Группа II.П	10	12	8	10	9	2	-4	2	-1
Группа III.П	0	0	0	1	1	0	0	1	0
Группа			10	10	14				

III.П	6	10				4	0	0	4
Группа III.П	7	9	6	7	8	2	-3	1	1
Группа IV.И	3	3	3	3	3	0	0	0	0
Группа IV.П	7	7	4	6	4	0	-3	2	-2
Группа IV.П	5	1	5	3	2	-4	4	-2	-1

Не останавливаясь далее на результатах проведенных исследований⁵, отмечу, что на возможность преодоления выявленных негативных трендов существенное сдерживающее воздействие оказывает неравномерность распределения такого ключевого фактора развития национальной и региональных экономик, как квалифицированные кадры (рисунок 3).

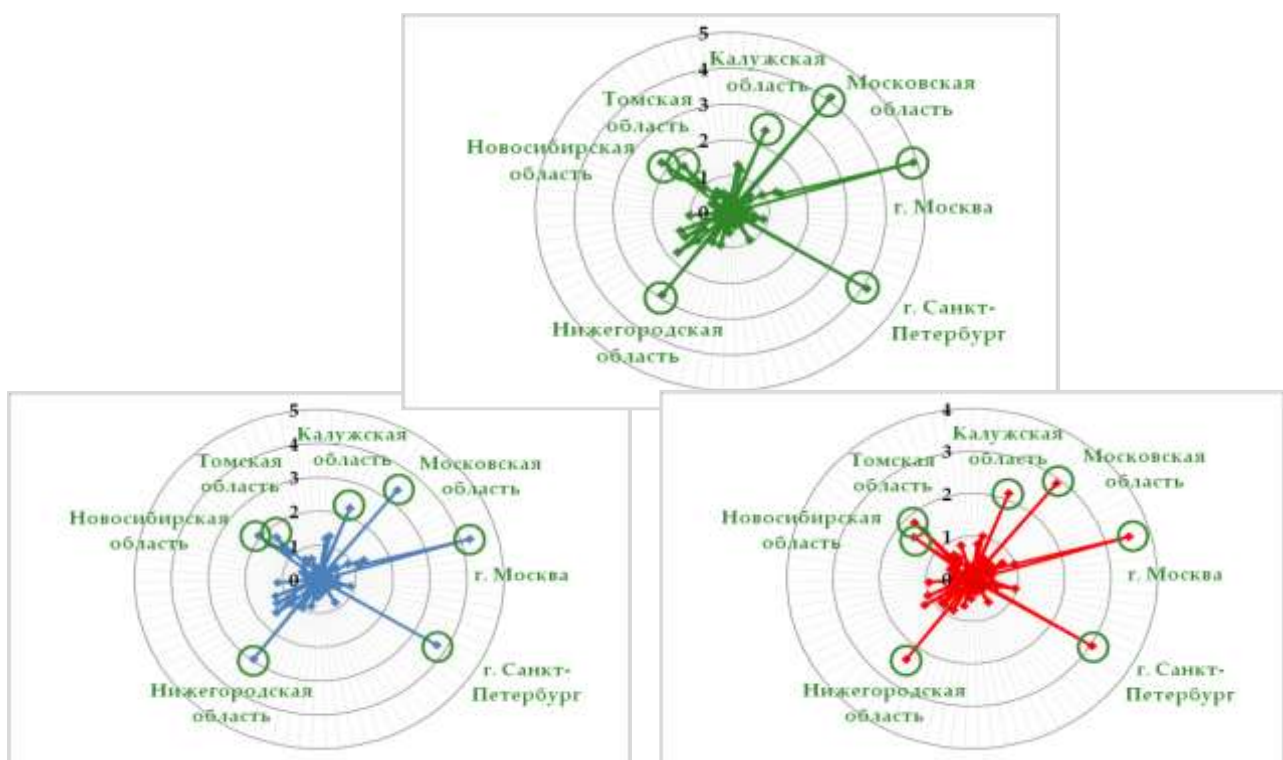


Рисунок 3 – Численность работников, занятых исследованиями и разработками от общей численности работников (в %)

⁵ Подробнее см.: Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В. Тренды развития региональных экономик до и после кризиса. // Федерализм. 2016. № 2.

Рисунок 3 также демонстрирует тенденцию «сжатия» в 2004-2014 гг. кадровой ойкумены, что, полагаю, порождено несколькими причинами.

Первая. Притягиванием квалифицированных специалистов не только Москвой и Санкт-Петербургом, но и, например, Новосибирском (численность населения города в 2002 г. — 1435 тыс. чел., в 2015 г. — 1567 тыс. чел.), Московской областью.

Вторая. Переходом кадров в другие виды экономической деятельности, обусловленным низкой востребованностью и материальной обеспеченностью труда ученых, инженерных кадров и пр.

Третья. Эмиграцией («утечкой мозгов») в развитые страны.

Эта негативная тенденция характерна не для всех регионов. «Сжатие» замедлилось в Калужской области, а в Томской области происходит, пусть и незначительный, но рост кадрового потенциала. Однако эти позитивные процессы лишь «оттеняют» общую негативную динамику, одна из главных причин которой — качественные различия возможностей субъектов Федерации в финансировании своих экономик и социальной сферы (таблица 6).

Таблица 6

**Дифференциация субъектов РФ по двум ключевым факторам
развития региональных экономик**

Итог 2015 г.	Максимум	Минимум	Около средней
Расходы на образование на душу населения консолидированного бюджета субъектов РФ	118,45 тыс. руб. Ненецкий АО 85,62 тыс. руб. Приморский край	10,74 тыс. руб. Республика Дагестан	20,64 тыс. руб. г. Санкт-Петербург
Расходы на национальную экономику консолидированного бюджета субъектов РФ	198,22 тыс. руб. Сахалинская область	3,24 тыс. руб. Республика Северная Осетия	16,17 тыс. руб. Белгородская область

Завершая аналитическую часть, отмечу, что преодолеть неравномерность развития субъектов Федерации «косметическими» мерами невозможно. Требуется переориентировать государственную региональную политику на создание условий для реального экономического выравнивания субъектов Федерации. Осуществить это

достаточно сложно, в том числе потому, что за 25 лет новейшей истории России так и не выработано общего понимания:

- что такое федерация?
- что такое федеративные отношения?
- чем государственная региональная политика отличается от государственной политики пространственного развития?

Отсутствие четкости в ответе на данные вопросы — одно из следствий уверенности большинства ученых и практиков в том, что проблематика федеративных отношений — это предмет интересов исключительно правоведов, а не экономистов. Первый результат этого заблуждения — формирование сверхсложной, экономически не обоснованной правовой конструкции взаимодействия Федерации и ее субъектов.

Таблица 7

Система полномочий субъектов РФ

№ п/п	Полномочия	Разновидности полномочий	Количество (на февраль 2016 г.)
1.	Полномочия по предметам ведения субъектов РФ		?
2.	Полномочия по предметам ведения РФ		
3.	Полномочия по предметам совместного ведения	собственные	105
		делегируемые	117
		добровольные	?
		добровольно-обязательные	
		субделегируемые	

Второй результат — несоответствие модели взаимодействия Центра и регионов базовым принципам федерализма. Один из таких принципов — адекватное ресурсное обеспечение предметов ведения и полномочий субъектов Федерации, поскольку именно уровень этой обеспеченности определяет способность органов власти регионов осуществлять конкретные полномочия, а, следовательно, — решать конкретные задачи развития территорий. У нас этот базовый принцип экономических основ федерализма игнорируется. Результатом чего выступило господство в политике регионального развития преимущественно унифицированного подхода.

Преодолеть это господство удастся только, если в Стратегии пространственного развития будет зафиксирована необходимость

достижения, а государственной региональной политикой — обеспечено решение трех задач.

Первая. Использование селективного подхода при передаче регионам полномочий, ответственности и ресурсов.

Вторая. Последовательный переход к ограниченно ассиметричной модели межбюджетных отношений.

Третья. Формирование комбинированной модели пространственного развития экономики.

Но вне зависимости от того, в какой последовательности и в какие сроки будут предприниматься меры по решению этих задач, есть шаг, который нужно было сделать уже «вчера». Это отказ от неоправданно значимой роли финансового выравнивания в региональной политике. Как правило, эксперты отмечают четыре недостатка модели бюджетного федерализма, обеспечивающей такое выравнивание:

- модель едина для всех субъектов Федерации;
- она направлена на текущее финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности регионов;
- модель не нацелена на обеспечение развития региональных экономик;
- наконец, она реализуема только при мощной системе трансфертов, возможной только при высоком уровне централизации налоговых доходов.

Я бы добавил в этот список пятый, полагаю, главный негативный результат, на который мало кто обращает внимание. Речь идет о том, что применение данной модели в условиях высочайшего уровня социально-экономической дифференциации регионов инициировало вынужденное приобретение экономическим пространством ассиметричной формы.

Конечно, нельзя не признать, что политика выравнивания сыграла позитивную роль, предотвратив в конце 1990-х — начале 2000-х гг. социальные взрывы в регионах экономического бедствия. Однако, как это часто бывает, лекарство, полезное на одной стадии болезни, оказалось бесполезным и даже вредным на другой. Сегодня перед Россией стоят иные стратегические задачи, нежели 15 лет назад. И они не решаются в том числе потому, что этому препятствует

использование «морально устаревшей» модели бюджетного федерализма.

Свою лепту в тренд углубления пространственной асимметрии вносит и преимущественная ориентация многих государственных программ и проектов регионального развития на отраслевые или ведомственные интересы. Причина в том, что такие интересы всегда и во всех странах ориентированы не на решение общегосударственных задач, а на защиту узкокорпоративных целей. И если их превалирование не преодолеть, обеспечение единства экономического пространства страны будет предельно затруднено. Тем более, что итоговый пространственный эффект реализации таких программ и проектов сегодня в России не планируется и не отслеживается.

Теперь о социальном «срезе» государственной региональной политики. На 2016 г. запланировано минимальное сокращение социальных расходов бюджетов субъектов Федерации (таблица 8).

Таблица 8

Субфедеральные (консолидированные) бюджеты

	2015 г. (итог)	Прогноз 2016 г. (по законам о бюджетах субъектов РФ)	2016 г. в %% к 2015 г.
Расходы на ЖКХ	854,9 млрд. руб.	796,3 млрд. руб.	93,1
Образование	2472,5	2468,5	99,8
Здравоохранение: субъекты РФ	1355,8	1319,8	97,3
Здравоохранение: территориальные фонды обязательного мед. страхования	1580,1	1586,7	100,4

Источник: Федеральное казначейство (www.roskazna.ru)

Полагаю, что выполнение этих намерений в условиях высокого уровня задолженности субъектов Федерации увеличит бремя социальных расходов их бюджетов, способствуя тем самым: сужению возможностей регионов инвестировать в свой промышленный потенциал, стагнации регионального звена российской экономики и,

как итог, — дальнейшему углублению асимметрии экономического пространства.

В последние два года на углубление асимметрии начало «работать» и сокращение числа банков (на начало мая их осталось 646; сокращение за год — 114 банков /-15%/). Это сокращение затронуло и региональные банки, место которых крупные федеральные банки занять не могут, поскольку их интересы и специализация не совпадают с интересами и специализацией региональных банков (рисунок 4).



Рисунок 4 – Различие специализаций региональных и федеральных банков

Специфическая ниша региональных банков — обслуживание местных нужд, в том числе кредитование таких важных институтов развития региональных экономик, как средние и малые предприятия. И здесь возможны проблемы, поскольку в результате сокращения числа банков, в 8 субъектах Федерации региональных банков не осталось (таблица 7).

Таблица 7

Банковская конкуренция стимулирует развитие малого бизнеса

Субъекты РФ с конкуренцией региональных банков	Действующие кредитные организации			Доля населения, занятого в малом бизнесе	Доля банковских кредитов в инвестициях в основной капитал
	Всего	Региональные	Федеральные		
г. Санкт-Петербург	154	38	116	12,0%	6,0%
Ростовская область	83	12	71	6,2%	11,9%
Свердловская область	65	13	52	8,8%	9,5%
Челябинская область	64	7	57	6,5%	8,0%
Нижегородская обл.	62	9	53	10,7%	9,3%
Краснодарский край	60	13	47	6,1%	11,6%
Республика Татарстан	58	22	36	8,6%	9,5%
Новосибирская область	57	6	51	10,6%	8,3%
Самарская обл.	49	14	35	7,9%	11,9%
Тюменская область	46	10	36	6,5%	6,1%
Чеченская Республика	4	0	4	1,5%	0,9%
Забайкальский край	4	0	4	3,5%	0,1%
Республика Ингушетия	3	0	3	1,3%	0,0%
Магаданская область	3	0	3	6,3%	0,5%
Республика Калмыкия	2	0	2	2,8%	0,0%
Еврейская автономная область	2	0	2	4,8%	0,1%
Ненецкий АО	1	0	1	4,6%	5,8%
Чукотский АО	1	0	1	2,4%	0,4%

Отмеченные и оставшиеся за «скобками» проблемы требуют ответа на два центральных вопроса:

- как согласовать формальное равенство субъектов Федерации с разрывами в уровнях их развития?
- как создать условия и механизмы преодоления этих разрывов?

Для этого прежде всего необходимо определить цель пространственной организации экономики, при выборе которой важно

учесть не только ее позитивные составляющие, но и последствия применения. Таких моделей может быть минимум пять.

Первая. Продолжение политики финансового выравнивания субъектов Федерации.

Вторая. Инновационный «рывок» регионов-лидеров с последующим распространением инноваций по экономическому пространству страны.

Третья. Формирование новых «опорных точек» экономики инноваций, в том числе и на территориях нового хозяйственного освоения.

Четвертая. Опора на развитие сырьедобывающих субъектов Федерации.

Пятая. Переход к реальному экономическому выравниванию субъектов Федерации.

Негативные последствия использования первой модели рассмотрены выше.

Вторая модель была апробирована в СССР в наукоемких отраслях, в ряде научных центров и в системе «закрытых» городов. Результат ее применения — крайне неравномерное распределение по территории страны центров разработок новейших технологий и организации науки. В итоге только несколько регионов и городов обладают потенциалом, способным решать стратегические задачи модернизации экономики (рисунок 3).

Тем же недостатком страдает третья модель. Ориентация на нее, как и на развитие регионов-лидеров, приведет к росту числа субъектов Федерации, не способных осуществить модернизацию своих экономик. А, значит, усилит деформацию экономического пространства.

Теперь о четвертой модели. Ясно, что без доходов от экспорта углеводородов не осуществить модернизацию экономики и социальной сферы. Но признавая это, нужно ориентировать промышленную и региональную политики на переход от зачастую колониальной практики освоения ресурсов сырьедобывающих регионов к политике формирования на их территории перерабатывающих производств.

Полагаю, что пятая модель отвечает современным задачам, формируя условия для снижения уровня социально-экономической дифференциации субъектов Федерации. Переход к ней займет несколько этапов, прежде всего потому, что на сегодняшний день

экономическое пространство страны объединяет несколько типов региональных экономик. Самым важным здесь является этап «старта», в рамках которого предстоит конкретизировать:

- задачи развития регионов на средне- и долгосрочную перспективу;
- механизмы и последовательность создания институтов пространственной организации экономики и развития регионов.

На этом же этапе нужно будет определиться с моделью бюджетного федерализма. Мы с коллегами предлагаем при ее выборе исходить из того, что субъекты Федерации делятся на способные самостоятельно модернизировать экономику и социальную сферу и на регионы, пока к этому не готовые. Первым следует предоставить возможность реализовать собственный ресурсный и организационный потенциал. Вторым — оказывать адресную помощь, направленную не на поддержание статус-кво, а на развитие их экономик и социальной сферы.

Если такая оценка корректна, то условия для реального экономического выравнивания регионов удастся создать только тогда, когда цели государственной региональной политики перестанет определять модель бюджетного федерализма (и, следовательно, Минфин). Необходим переход к иной практике, при которой выбор модели бюджетного федерализма будут диктовать цели государственной региональной политики⁶. А для этого недостаточно «просто» перехода от текущего финансового выравнивания к асимметричной модели межбюджетных отношений.

Чтобы не повторять ошибки политики двусторонних договоров и соглашений 1990-х гг., необходимо, во-первых, для субъектов Федерации, способных самостоятельно модернизировать экономику и социальную сферу, «привязать» получение дополнительных полномочий (и адекватной им налогооблагаемой базы) к соответствующему этим полномочиям уровню ответственности (в т.ч.

⁶ Необходимо, наконец, признать, что отмена/введение льгот, изменение пропорций отчислений в федеральный и региональные бюджеты и пр. новеллы, за которые активно ратуют многие эксперты, бессмысленны, поскольку в рамках действующей модели межбюджетных отношений принципы взаимодействия федерального центра и регионов не могут существенно меняться в пользу субъектов Федерации. А потому, любые изменения в распределении налоговых доходов всегда будут временными.

ответственности должностных лиц). Для регионов, пока не готовых самостоятельно модернизировать экономику и социальную сферу, «привязать» получение трансфертов и пр. к уровню ответственности (в т.ч. ответственности должностных лиц) за целевое использование полученных средств.

Следует также конкретизировать полномочия федеральных министерств и ведомств, ответственных за разработку и реализацию государственной региональной политики, и их ответственность (в т.ч. ответственность должностных лиц) за осуществление этих полномочий. Обеспечить достижение этого без перехода к практике индикативного планирования не представляется возможным.

Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо большое, Сергей Дмитриевич.

Антон Германович Силуанов, пожалуйста, Вам слово.

А.Г. СИЛУАНОВ

МИНИСТР ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые участники заседания!

Действительно, когда мы рассматриваем вопрос о федерализме, о финансовом федерализме, то, по сути дела, это два понятия. Те полномочия, которые есть у субъектов Российской Федерации, и финансовое обеспечение этих полномочий. То есть, если есть ресурсы на те полномочия, которые определены для субъектов Российской Федерации, и самостоятельное распределение этих ресурсов, то тогда можно сказать, что существует федерализм. Но у нас все регионы достаточно разные, и, безусловно, многие субъекты Российской Федерации зависят и от трансфертов, да и от тех рычагов воздействия на регионы, которые у нас до сих пор еще реализуются достаточно активно.

Но сначала я бы хотел сказать следующее, что у нас, если посмотреть по сравнению с другими странами, странами ОЭСР, БРИКС, в принципе объем налогов, которые зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации напрямую, достаточно высокий и

составляет 36% от налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета. А по странам ОЭСР этот показатель 24%, по странам БРИКС – 35. При этом доля трансфертов и доходов консолидированных бюджетов у нас 20–22%. В странах ОЭСР – 47, а в странах БРИКС – 34. Таким образом, зависимость субъектов Российской Федерации от финансовой помощи не такая уж существенная и значительная, как мы видим по статистике разных стран.

Что мы видим в России? Большие различия, межрегиональные различия с точки зрения налогового потенциала, потому что если взять доходы на душу населения в одном из самых сильных с точки зрения доходов регионе – Ямало-Ненецком автономном округе, то там доход на душу в 26 раз больше, чем в таком регионе, как Республика Ингушетия. И по уровню фактической бюджетной обеспеченности до выравнивания разрыв между наименее и наиболее обеспеченными регионами составляет 23 раза.

Еще об одной позиции скажу. В консолидированные бюджеты 10 субъектов зачисляется 51% от общего объема налоговых и неналоговых доходов. То есть экономика в регионах... расположение (будем так говорить) налогоплательщиков в субъектах Российской Федерации очень разнится. Налоговые потенциалы субъектов существенно отличаются. Поэтому, конечно, вопросы выравнивания межбюджетных отношений – достаточно ключевой момент, с одной стороны, с другой стороны – все наши предложения о том, что давайте больше доходов передадим субъектам Российской Федерации, будут упираться в то, что эти доходы все равно будут концентрироваться либо в 10 наиболее мощных субъектах Российской Федерации, либо это будет приводить к тому, что будут расти и межрегиональные различия. Поэтому мы от выравнивания межбюджетных отношений никак не уйдем в условиях развития экономического потенциала субъектов Российской Федерации. Это первое соображение.

Второе соображение. Мы сейчас все сталкиваемся с трудностями формирования налоговой базы. И хочу сказать, что особенно это чувствительно для федерального бюджета. Субъекты Российской Федерации в условиях темпов экономического роста, отрицательных темпов, менее чувствительны к таким изменениям, потому что у них

доходную базу составляют более равномерно распределенные, более постоянные доходные источники. И вот это, я считаю, одно из ключевых наших завоеваний, в том числе и бюджетного федерализма, когда основную нагрузку в таких сложных ситуациях берет на себя федеральный бюджет, доходы которого в первую очередь завязаны на доходы от экспорта, в том числе экспорта той продукции, цены на которую достаточно волатильны. А в субъектах Российской Федерации достаточно устойчивые доходы. Может быть, за исключением, конечно, налога на прибыль, который тоже дифференцирован в зависимости от экономического развития.

Кстати, сегодня уже обсуждался вопрос КГН. Мы через внедрение этого инструмента хотели, наоборот, сделать более прогнозируемым поступление доходных источников от крупных групп налогоплательщиков, которые между собой раньше с учетом трансфертных цен перераспределяли доходную базу в том или ином субъекте Российской Федерации, который предоставил более льготные условия для налогообложения налогоплательщиков. Этого нельзя было дальше продолжать, поэтому и ввели институт КГН. Да, действительно, сегодня мы видим, что он, может быть, не всегда оправдывает наши ожидания. И мы готовы совершенствовать этот институт, имея в виду, что всех нас беспокоят те вычеты, которые осуществляет предприятие, находящееся внутри группы КГН. И мы считаем, что вопрос вычета в части убытков отдельных предприятий, входящих в эту структуру, можно было ограничить, и такие предложения мы сейчас готовим.

Тем не менее, по налогам. Мы говорим о том, что налоговая база субъектов более устойчивая, чем Федерации. Это первое.

Второе. Увеличение налогов, передача, предположим, налога на прибыль, который зачисляется частью в 2% в федеральный бюджет, приведет лишь к дополнительному необходимому выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Что теперь по расходам, по расходным обязательствам? Вообще как взаимодействует Федерация с регионами в этой части? Хочу сказать, что, действительно, в последнее время мы стали больше влиять на регионы с точки зрения «навязывания» тех или иных расходных обязательств. Через что? Через механизм субсидий. Предоставляя субсидии, требуем от субъекта Российской Федерации софинансирования. Предоставляя субсидии, требуем определенных

целей в той политике, которую проводит субъект Российской Федерации. Вмешивается ли Федерация таким образом в полномочия субъекта, предоставляя субсидии? Знаете, здесь двойкий ответ. Мне кажется, предоставляя субсидии, мы даем деньги и требуем от субъекта выполнения обязательств по его же полномочиям; с другой стороны, мы требуем выполнять полномочия, ресурсов на которые у субъекта Российской Федерации нет. Поэтому здесь рост большого количества субсидий, с одной стороны, позволяет, конечно, проводить Федерации определенную политику в отношении регионов, с другой стороны, в условиях сложностей с формированием бюджета, а именно в этот период мы видим наиболее проблемное регулирование, мы сталкиваемся с тем, что регионы вынуждены направлять свои свободные ресурсы не на те мероприятия, которые они считают первоочередными и необходимыми, а на то, чтобы профинансировать те обязательства, на которые даются федеральные субсидии и на которые федеральный центр направляет свои ресурсы.

Поэтому, конечно, мы выступаем и выступали раньше, за то, чтобы увеличить полномочия субъектов Федерации через самостоятельное решение их собственных задач, через предоставление большей помощи, не являющейся целевой. То есть речь идет о дотациях. И, безусловно, мы видим, что в условиях большой разницы в доходном потенциале, конечно, вопрос дотаций, вопрос выравнивания должен быть ключевым в Российской Федерации. И мы считаем, что постепенно нужно отказываться от большого количества субсидий. Мы видим, что таких субсидий, особенно которые 2 копейки буквально стоят, которые до 1 миллиарда распределяются на субъекты Российской Федерации, достаточно много и объемы этих субсидий составляют более 20 млрд. рублей. Так вот, все эти ресурсы проще было бы передать именно через механизм дотаций в субъекты Российской Федерации с тем, чтобы было больше возможностей регионам самостоятельно определять направления и расходование.

Следующее направление, через которое Федерация оказывает воздействие на субъекты, — это налоговые льготы. Казалось бы, через стимулирование тех или иных направлений отраслей промышленности Федерация, предоставляя налоговые льготы по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации, лишает их собственной доходной базы. С одной стороны, стимулируя, конечно, предприятия,

которые являются выгодоприобретателями от этой льготы, но, с другой стороны, лишая, еще раз повторяю, регионы своей доходной базы. Мне кажется, что сейчас назрело как раз то время, когда мы должны в течение 5 лет пересмотреть этот подход. И в течение 5 лет мы должны отказаться полностью от льгот, которые были определены на федеральном уровне по региональным и местным налогам, и пересмотреть серьезно, жестко те преференции, которые были предоставлены по федеральным налогам, но зачисляемым в региональные бюджеты. Вот такой подход мы сейчас готовим, прорабатываем вместе с коллегами при подготовке основных направлений налоговой политики на ближайшие три года.

Три позиции. Сокращение делегирования полномочий – согласен, и передача доходных источников. В первую очередь, мы готовы говорить о передаче акцизов на алкогольную продукцию, они более-менее равномерно расположены. Второе – снижение субсидирования и увеличение дотаций, мы об этом тоже говорили. И третье – увеличение объемов выравнивания бюджетной обеспеченности. Кстати, для повышения эффективности выравнивания, это особенно касается регионов, между регионами и муниципалитетами, конечно, нужно рассматривать вопросы об укрупнении муниципальных образований с тем, чтобы образования, которые не имеют собственной доходной базы, которые живут только на объемы дотаций, могли бы объединяться и сливаться с более крупными муниципальными образованиями.

Следующая позиция – об ответственности субъектов Российской Федерации. Если мы передаем больше полномочий, то должна быть и большая ответственность. Я имею в виду, в первую очередь, по вопросам о долге, о своей расходной политике, о бюджетной политике субъектов Российской Федерации, потому что мы видим сейчас действительно большой рост долга субъектов Российской Федерации. Но связано это не только с тем, что мы своими субсидиями, своими решениями мотивируем регионы увеличивать расходные обязательства. Есть целый ряд субъектов Федерации, которые выполняя все обязательства, снижают долг, увеличивают объемы доходов, привлекая инвестиции в свой регион.

Недавно мы были во Владимирской области. Хочу сказать, что регион находится в нашей средней полосе, не имеет ни нефти, ни газа в доходах, но увеличил доходные источники, сократил долг за

последние годы. За счет чего? За счет того, что проводится взвешенная экономическая и финансовая политика. Поэтому наряду с дополнительными полномочиями, которые мы хотим передать регионам, нужно говорить и об ответственности, и о правильном выстраивании экономической политики в субъектах Российской Федерации. Здесь нужно обращать внимание не только на федеральный центр, но, естественно, нам надо взаимодействовать и с администрациями субъектов Российской Федерации в части постановки задач и спроса за те решения, которые должны быть сделаны.

Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо, Антон Германович.

Я прошу взять слово Сергея Макаровича Назарова, заместителя Министра экономического развития.

С.М. НАЗАРОВ

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые участники научно-экспертного совета! Я бы хотел остановиться на нескольких позициях и высказать те соображения, которые обсуждаются на площадке Министерства экономического развития.

Несомненно, реализация основных положений региональной политики последних десятилетий позволила достичь определенных положительных результатов в части укрепления российской государственности, местного самоуправления и развития экономического потенциала территорий. Вместе с тем в сегодняшних условиях, наверное (все сегодня об этом будут говорить), целый ряд проблем остается и требует разрешения. В число этих проблем входят значительная дифференциация в уровнях и темпах социально-экономического развития отдельных регионов, большая доля дотационных регионов, острый дефицит финансовой обеспеченности

муниципальных образований, недостаточный уровень развития социальной, инженерной, коммунальной, транспортной инфраструктуры, низкий уровень инвестиционной предпринимательской активности в субъектах Федерации.

Наличие всех этих проблем, несомненно, требует разрешения и обуславливает необходимость разработки того документа, о котором собственно здесь уже сказала Валентина Ивановна. Это Основы государственной политики регионального развития. И первоочередной задачей регионального развития в ближайшее десятилетие является стимулирование собственного потенциала социально-экономического развития регионов, муниципалитетов, мобилизация их скрытых резервов. Это особенно важно в нынешних условиях, когда бюджетный дефицит и ресурсное сжатие, а также увеличена долговая нагрузка региональных бюджетов, о которой Антон Германович тоже здесь говорил.

Данный подход как раз и заложен на сегодня в Основы, подготовленные по поручению Президента. На сегодняшний день данный документ проходит согласование. В целом, проектом Основ предлагается придерживаться дифференцированной политики регионального развития, предлагающей стимулирующий характер и преобладание косвенных мер регулирования в соответствии с особенностями социально-экономического развития и географического положения регионов.

Основы фиксируют актуальные задачи политики регионально развития, а именно: наращивание и реализация собственного экономического потенциала регионов и муниципальных образований; развитие системы взаимодействия между уровнями публичной власти и дальнейшее разграничение полномочий между ними; укрепление института местного самоуправления; повышение степени участия населения в государственном и муниципальном управлении; формирование необходимого финансового исполнения возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления полномочий; организация эффективного бюджетного планирования и управления финансами на региональном и муниципальном уровне; пространственное развитие Российской Федерации; решение задачи по наращиванию и реализации собственного экономического потенциала регионов и

муниципальных образований и создание условий для увеличения количества центров экономического роста для роста объемов регионального экспорта и диверсификации его структуры; формирование новых региональных центров компетенции, инновации в высокотехнологичных сферах; стимулирование улучшения инвестиционного климата и повышение инвестиционной привлекательности, а также содействие внутренней миграции, в том числе трудовой; повышение эффективности использования государственных и муниципальных ресурсов. Все это, как мы предполагаем, должно быть встроено в эффективную систему стратегического управления, которая на сегодняшний день как раз и отражена в законе № 172-ФЗ о стратегическом планировании, на основе взаимосвязи стратегического, территориального и бюджетного планирования.

Решение задач по определению оптимального состава полномочий и по организации их эффективного исполнения предполагает инвентаризацию и анализ фактического исполнения расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, совершенствование системы оценки эффективности их деятельности для достижения оптимального уровня децентрализации осуществления властных полномочий, задачи по формированию необходимого финансового обеспечения и исполнение возложенных на органы госвласти субъектов Федерации и органы местного самоуправления полномочий по эффективному бюджетному планированию и управлению финансами.

Немаловажно, на наш взгляд, совершенствование принципов распределения и перераспределения финансовых ресурсов, которое должно быть жестко увязано со стратегическим и бюджетным планированием. Причем бюджетное планирование, наверное, не в части только федерального бюджета и регионального бюджета, но это и отраслевые бюджеты, и бюджеты естественных монополий. Мы на сегодня видим серьезную децентрализацию. Каждая естественная монополия, каждое отраслевое направление развивается без взаимоувязки. Хотелось бы эти направления развивать с более серьезным уровнем взаимодействия.

Еще на одном вопросе я хотел бы остановиться. Это направление, о котором здесь говорил Сергей Дмитриевич, — о задачах пространственного развития. Оно предполагает: углубление межрегиональной кооперации, интеграции и снятия инфраструктурных ограничений; региональное развитие, оптимизацию и размещение федеральной, региональной, муниципальной, инженерной, энергетической, транспортной, социальной инфраструктуры; выявление перспективных конкурентных преимуществ, экономической специализации регионов, включая их конкурентоспособную экспертную специализацию; определение основных направлений изменения пространственной структуры экономики в региональном разрезе, включая определение потенциальных территорий опережающего социального-экономического развития.

Формирование эффективной пространственной модели экономики страны должна обеспечить разработка стратегии пространственного развития, которая на сегодня является одним из приоритетных направлений деятельности министерства. Дополнительно подчеркну, — она должна реализовываться не только на положениях Основ госполитики регионального развития, но и на региональном уровне разрабатываемой сейчас Стратегии-2030. Стратегия позволит определить приоритетные территории для развития и размещения тех или иных видов производства, их кластеризацию, например, в рамках территорий опережающего социально-экономического развития инновационных территориальных кластеров.

Кстати, я хотел бы отметить, что в части содействия развитию городских агломераций сегодня Министерством в рамках исполнения антикризисного плана подготовлен и внесен в Правительство также проект плана мероприятий по развитию городских агломераций.

Мы понимаем, что для полноценной реализации приоритетов социальной политики регионального развития необходимо повышать эффективность действующих и не только недавно запущенных механизмов регионального развития. На сегодня создание территорий опережающего социально-экономического развития призвано сформировать благоприятную среду для привлечения инвестиций в организацию новых несырьевых производств, поддержания определенного уровня заселенности и освоения территорий в азиатской части страны. В настоящее время на территории Дальнего

Востока уже создано 12 территорий опережающего социально-экономического развития. Также на сегодня на территории моногородов созданы 4 территории опережающего развития. На стадии корректировки закона есть предложение — вблизи границ закрытых административно-территориальных образований тоже реализовать возможность создания таких территорий опережающего развития.

Также отдельно в рамках улучшения инвестиционного климата считать приоритетным развитие механизма особых экономических зон и повышения его эффективности, прежде всего за счет повышения роли ответственности регионов, управлений особых экономических зон и создания максимально комфортных условий для ведения предпринимательской деятельности на этих территориях. В настоящее время мы проводим работу с регионами по заключению соглашений по передаче им полномочий по управлению особыми экономическими зонами с целью повышения их ответственности за достижение тех целей, которые были заявлены. В настоящее время также ведется работа по выстраиванию технологической кооперации между компаниями-резидентами и созданию кластеров, разрабатывается стратегия создания особых экономической зон в Российской Федерации до 2020 года.

В заключение хочу отметить, что для обеспечения согласованных действий при реализации государственной политики регионального развития планируется в том числе подготовить план реализации Основ. При этом Правительством уже образован координирующий орган — это Комиссия по региональному развитию Российской Федерации, которая позволит обеспечить согласованную реализацию положения Основ по вопросам компетенции Правительства.

Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо.

Сергей Макарович, Вы говорите правильные вещи, которые на слуху, теоретические такие направления. Но за счет чего, какие механизмы, какие инструменты, почему будет меняться региональная политика, как нам добиться тех целей, которые Вы предложили? Ведь Министерство экономического развития сегодня орган федеральной

власти, который отвечает за региональное развитие. За счет чего вы предлагаете все это осуществить? За счет каких механизмов, инструментов? В чем будет меняться политика государства? Хотелось бы больше конкретики. Выслушаете сейчас руководителей регионов, они Вам еще многое чего скажут.

Татьяна Алексеевна Голикова, Председатель Счетной палаты. Пожалуйста.

Т.А. ГОЛИКОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги, добрый день!

Я хочу начать с того, что наша страна успешно реализовала принцип бюджетного федерализма с 1 января 2005 года. И надо сказать, что мы создали основу бюджетного федерализма, а это один из принципов конституционного строя, когда предполагается наделение субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований необходимым объемом полномочий в бюджетной и налоговой сфере для самостоятельного решения тех задач, которые Конституцией отнесены к ведению субъектов Российской Федерации.

Система, которая строится на основе таких принципов, безусловно, должна приводить к качественному и самостоятельному исполнению публично-правовыми образованиями своих полномочий. Но у нас, к сожалению, пока этого не получается, и причиной тому много вопросов, которые связаны с неурегулированностью принятия решений на федеральном уровне. В первую очередь это касается и самих полномочий, и создания механизмов и институтов, которые призваны повышать инвестиционный потенциал регионов.

Простая статистика. Результаты мониторинга состояния консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации показывают, что устойчивая тенденция исполнения региональных бюджетов с дефицитом на протяжении ряда лет привела к существенному росту государственного долга регионов. Если мы с вами посмотрим период с 1 января 2011 года по 1 мая 2016 года, то мы увидим, что государственный долг субъектов Российской Федерации

увеличился с 1,2 трлн. рублей до 2,3 трлн. рублей или в 1,96 раза, то есть в два раза. Это очень существенная цифра, которая естественно, как мы понимаем, влияет на исполнение полномочий регионами. Давайте посмотрим на другую проблему — на проблему дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации. Что мы видим здесь? За этот же период, уважаемые коллеги, я обращаю внимание, дефицит возрос с 34,9 млрд. рублей на 1 января 2011 года до 171,6 млрд. рублей на 1 января 2016 года. Уже в 4,9 раза.

Казалось бы, можно поговорить на тему, что это неопасно, если это смотреть в разрезе субъектов Российской Федерации. Но, как вы знаете, цифра дефицита формируется из профицитных бюджетов субъектов Российской Федерации и дефицитных. Если возьмем тот же период и те же сроки, пожалуйста, количество субъектов Российской Федерации, консолидированные бюджеты которых исполнены с дефицитом на 1 января 2016 года, составило 76, соответственно, профицитных — 9. Если мы вернемся к 2011 году, то мы увидим другую статистику: 57 регионов было дефицитных и 26 — профицитных. То есть получается, что у нас за 4 прошедших года количество профицитных регионов сократилось в три раза. И происходит максимальная консолидация профицита в известных регионах: это Москва, Московская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Сахалинская область.

А если мы переложим эти цифры на доходную часть этих регионов и на ресурсный потенциал этих регионов, то, собственно, ответы будут все на поверхности, и здесь как бы не приходится даже приводить какие-то дополнительные аргументы. Почему это происходит? Это происходит еще и потому, что наряду со сложившейся системой полномочий, которая установлена 184-м и 131-м законами, на федеральном уровне принимаются механизмы и устанавливаются институты, которые вроде бы, как я уже сказала, призваны повысить инвестиционный потенциал регионов: особые экономические зоны, территории опережающего развития, технопарки. Список можно перечислять очень долго.

Какие-то регионы успешно реализуют эти механизмы, какие-то нет, но на сегодняшний день целостной оценки эффективности этих институтов нет, и самое главное, что эти институты никак не пересекаются с уже устоявшейся темой закрепленных за субъектами

полномочий. Это как бы привнесенные полномочия, под которые субъекты Российской Федерации вынуждены искать дополнительные финансовые ресурсы, и, зачастую не найдя этих ресурсов, мы видим неэффективную реализацию их на местах. Примером тому является ряд регионов, который реализует тему особых экономических зон.

Давайте на простых полномочиях, которые есть. Федеральная адресная инвестиционная программа. Всегда все быются за то, чтобы попасть в федеральную инвестиционную программу. Давайте посмотрим, что у нас произошло в 2015 году. В целом федеральная инвестиционная программа исполнена на 93,2%, региональный сегмент по региональным объектам – на 89,8%. Предполагалось, что в 2015 году должны быть введены 557 объектов и 40 объектов субъектов Российской Федерации. По федеральным объектам мы видим, как мне кажется, удручающую картину, ухудшающуюся. Введен 281 объект или 50% от того, что планировалось, а по субъектам еще более худшая ситуация – 25% от того, что предполагалось, то есть 10 объектов. Это о чем свидетельствует? Это свидетельствует о том, что субъекты Российской Федерации не могут либо изыскать ресурсы, либо это управленческая проблема, которая связана с невозможностью в установленные сроки в заявленных объемах реализовывать те полномочия, которые закреплены. А ввод этих объектов, как мы понимаем, это соответствующий инвестиционный потенциал.

Правительство применило другую схему поддержки регионов, нацелив на соответствующие территории, такие как Дальний Восток, Калининград, Северный Кавказ, определенные государственные программы. Давайте посмотрим, что же произошло с этими программами, насколько эффективен этот институт, хотя, по общему признанию, проектное планирование, государственные программы – это должен быть эффективный институт. 2015 год, программа развития Дальнего Востока – профинансировано 95,4%, эффективность программы, по оценке Минэкономразвития исключительно, 45,5%. Калининградская область – профинансировано 86,7%, эффективность – 56,1%. Северо-Кавказский федеральный округ – профинансировано 99,8, эффективность – 53,2. И, наконец, покрывает эту тему программа развития федеративных отношений и создания условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, исполнение – 99,9, эффективность –

61,7%. Мы же, в общем, избрали этот институт для того, чтобы как раз и добиться какого-то результата в отношении субъектов, но не получается.

В связи с этим, как нам кажется, необходимо не только осуществить ту комплексную инвентаризацию полномочий, которые сейчас осуществляются Министерством финансов совместно с регионами, и их соответствующую финансовую оценку, но и оценить эффективность работы тех институтов, которые созданы, и необязательно по всей территории Российской Федерации реализовывать эти институты, навязывая их субъектам Российской Федерации. В каких-то регионах эффективны одни институты, в каких-то другие. Когда мы принимаем решения, мы, к сожалению, совсем не изучаем ни качество жизни в субъектах, ни взаимосвязь соответствующих показателей с показателями экономического и демографического развития. И отсутствие вот этой комплексной оценки, взаимоувязанной как по федеральным, так и по региональным приоритетам, не дает возможности правильно осуществить в том числе и саму финансовую поддержку регионам.

И в этой связи для разрешения такой проблемы, как нам кажется, требуется согласованность федеральных и региональных целей развития и ресурсов, которые обеспечивали бы достижение в том числе, формирование системы учета и, как я уже сказала, достоверной инвентаризации полномочий регионов и их стоимости, оценки необходимых средств для их реализации, планирование в рамках госпрограмм объемов целевых трансфертов регионов, которые учитывали бы различия в развитии регионов и уровнях их бюджетной обеспеченности, учета дополнительных финансовых потребностей регионов, создание прозрачной информационной системы оценки полномочий, потому что на сегодняшний день никто не владеет такого рода информацией.

И, наконец, я бы хотела отреагировать на то, о чем сказал Антон Германович. Он сказал, что у нас создана хорошая система закрепления соответствующих доходных источников (я утрирую слова) между Федерацией и субъектами Российской Федерации. Потом он все-таки сказал, что часть доходов может быть передана субъектам Федерации — это те, которые наиболее равномерно распределены по территории Российской Федерации, например, акцизы. Наверное, да.

Но мне кажется, что сейчас, в условиях, когда у нас крен произошёл не в сторону дотаций, а в сторону иных межбюджетных трансфертов, которые никак не связаны ни с какими полномочиями, и субсидий, которые тоже в ряде случаев не связаны ни с какими полномочиями, возможно, нужно смотреть на вопрос по поводу дифференцированного установления нормативов распределения доходов за бюджетами бюджетной системы. В этом нет ничего страшного, но при этом сбалансированность бюджетов субъектов Федерации резко повышается. И мне кажется, что на основе той инвентаризации, которая сейчас проводится, можно было бы такую работу провести.

Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо, Татьяна Алексеевна, за конкретные предложения. Благодарю Вас.

Михаил Абдурахманович Эскиндаров, ректор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Пожалуйста.

М.А. ЭСКИНДАРОВ

РЕКТОР ФИНАНСОВОГО УНИВЕРСИТЕТА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Я хотел бы затронуть проблемы подготовки кадров. Представим на секундочку, что все вопросы межбюджетных отношений решены. А кто будет работать в регионах, кто будет реализовывать эту программу?

Переход на ЕГЭ «избавил» регионы от наиболее талантливых выпускников школ. Они поступают в ведущие вузы страны, в основном сосредоточенные в пяти-шести городах России, и после окончания 85–90% из них остаются в этих городах или, еще хуже, уезжают за рубеж. Сейчас этих проблем нет, в школах больше внимания уделяется иностранным языкам, чем русскому языку, вводится обязательно второй иностранный язык. Эффективность деятельности вуза в том числе определяется количеством иностранных преподавателей.

В результате хвастаемся, что, например, в Московском инженерно-физическом институте (святая святых нашей ядерной

защиты) более 300 иностранных специалистов. Гордимся, что большинство выпускников другого, не менее важного для оборонного потенциала страны вуза, как Московский физико-технический институт, находят рабочие места не в регионах, а в зарубежных научных центрах и, обратите внимание, в оборонно-промышленном комплексе целого ряда наших потенциальных противников.

В ряде столичных и периферийных вузов иностранные специалисты становятся проректорами, руководителями научных лабораторий, вузы платят им огромные зарплаты. Для чего? На самом деле мы выкачиваем талантливую молодежь из регионов, обучаем ее за счет бюджета, и она спокойно выезжает за рубеж или остается в регионе обучения. Я рад за Москву, Томск, Санкт-Петербург, но это не вся Россия. Регионам необходимо наряду с другими проблемами решать проблемы привлечения талантливой молодежи, предоставляя им рабочие места, жилье, продвигая по карьерной лестнице.

Сегодня наиболее активно развивается, в том числе благодаря федеральной поддержке, сельское хозяйство. Но парадокс: поддержки в сельскохозяйственных вузах как раз и не видно. Нет ни одного профильного вуза среди участников соответствующих программ, нет адресной поддержки аграрных вузов. Дело доходит до смешного: в вузах сокращаются контрольные цифры приема по многим направлениям, в том числе по таким важным направлениям, как отраслевые финансы, бухгалтерский учет в сельском хозяйстве и так далее. Кому-то кажется, что экономистов в стране много и их надо перестать готовить. Но выпускники столичных и престижных вузов в села, пусть и значительно меняющиеся, не поедут. Да и образование — консервативный и многогранный процесс. Ошибки, допущенные сегодня, отразятся на наших делах много лет спустя. История об этом нам каждый раз напоминает.

Сейчас федеральным центром и регионами делаются определенные шаги, создаются опорные вузы, технопарки, стартапы и так далее, но этого мало. Скажу то, что может не понравиться многим. Сейчас составляются рейтинги руководителей регионов, самих регионов. А давайте внесем в решение сегодняшнего совещания пункт: рекомендовать разработчикам этих рейтингов учитывать, в каких школах и вузах учатся дети руководителей регионов, — в местных, столичных или зарубежных. Может, если этот показатель будет

отрицательно влиять на общий рейтинг, то руководители регионов обратят больше внимания на местные учебные заведения.

И еще одно предложение. Сегодня Министерство образования и науки пытается подчинить себе все вузы, включая ведомственные. Положительное решение этого вопроса привело бы к большой беде. Оторвать медицинские вузы от медицины, сельскохозяйственные от села, московский инженерный институт транспорта от РЖД... А почему бы нам не воспользоваться мировым и собственным опытом и не создать федеральные и региональные вузы? Источником финансирования должен остаться, безусловно, федеральный бюджет с постепенным переходом на софинансирование, в том числе с участием региональных бизнес-структур.

Такой опыт есть за рубежом. Например, в Соединенных Штатах Америки, на которые мы всегда любим ссылаться, множество так называемых state university, финансируемых за счет федерального центра и бюджетов штатов. Такая система заставит региональных лидеров более внимательно относиться к подготовке кадров, заказывать именно то количество, которое нужно региону, осуществлять целевой прием, в том числе поддерживая местную талантливую молодежь, чтобы она оставались там. Региональные вузы могли бы стать центром развития образования, культуры, социального развития.

Кадры на самом деле решают многое, и оттого, какая сегодня будет образовательная политика — такими и будут регионы будущего.

Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо большое, Михаил Абдурахманович, Вам за выступление.

Я попрошу взять слово президента Республики Татарстана Рустама Нургалиевича Минниханова. Пожалуйста, Вам слово.

Р.Н. МИННИХАНОВ

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые участники заседания!

Тема, которую мы сегодня обсуждаем, очень важна для регионов, для будущего Российской Федерации. Я хотел бы остановиться на вопросах, которые, на мой взгляд, важны для регионов-доноров. Выравнивание уровней социально-экономического развития регионов не должно сводиться к формальному перераспределению средств. В современных непростых экономических условиях первоочередной задачей является обеспечение наполнения и сбалансированности формируемого бюджета. От этого зависит, насколько эффективно мы сможем выполнить свои расходные обязательства.

Ключевым решением данного вопроса мы видим целенаправленную работу по наращиванию доходной части бюджета. Все время мы говорим, как перераспределить, и мало говорим, как нарастить доходы наших бюджетов. Результаты проводимых в Республике мероприятий по экономическому развитию региона позволили нам по итогам прошлого года сохранить наши позиции по ВРП. Объем ВРП составил 1 825 млрд. рублей. В первом квартале пока идем с ростом 2%.

Я хотел бы назвать цифры. Последние три года во все уровни бюджетных и внебюджетных фондов с территории Республики собираются свыше 700 млрд. рублей. Из них в консолидированный бюджет Республики было зачислено за три года от 23 до 30% поступлений. С учетом федеральных межбюджетных трансфертов в республике осталось от 27 до 33% доходов, соответственно от 73 до 67% доходов поступало в федеральный бюджет. При этом у нас возникает тоже дефицит, проблемы, мы и в коммерческие банки за бюджетными кредитами обращаемся.

Исходя из этого, я бы хотел обозначить несколько предложений. Ранее законодательно была утверждена норма о паритетном распределении налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. До 2001 г. эта цифра была 50%. В настоящее время в Бюджетном кодексе такой гарантии нет. При этом за последние три года налоговые доходы у нас поступают в следующей пропорции: 45% — в наш консолидированный бюджет, 55% — в федеральный бюджет. Я считаю, что эти 5% для нас были бы очень важны, и мы бы дальше наращивали наш доходный потенциал. В федеральный бюджет в 2013 г. у нас 192 миллиарда чисто налогов перечислили, в 2014 — 214, в 2015 — 234 млрд. рублей.

Ну и, конечно же, есть разные варианты, как это сбалансировать через перераспределение федеральных налогов. Но я бы, Антон Германович, обратился к Вам по поводу льгот, которые мы предоставляем. Я считаю, что, конечно, льготы надо предоставлять очень разумно, просчитанно, но если этих возможностей у нас не будет, не будет никаких заводов. Мы ежегодно по несколько десятков крупных заводов открываем, развиваем малый и средний бизнес, стимулируем компании, чтобы они строили новые предприятия. Нам нужно строить новый этиленовый завод или два комплексных по глубокой переработке нефти строить. Если бы мы им в региональных налогах льгот не дали, они бы на эти проекты не пошли. Поэтому здесь нам нужны эти полномочия, но это должно быть прозрачно. Все утверждается законом Республики. Мы ежегодно следим: соблюдаются ли параметры? Если не соблюдаются, мы снимаем с льгот. Поэтому при принятии решения я бы просил этот вопрос быстро не принимать.

Ну и еще федеральным законодателям наша просьба. Вы принимаете решения. Ведь все эти решения отражаются на нас. Налоговый маневр, другие проценты. Мы тоже рассчитываем на налог на прибыль. Или распределение акцизов: мы строим целый комплекс предприятий, чтобы эти акцизы были у нас, но внезапно на федеральном уровне принимается решение, — и все, уже другая пропорция; ко всему, чем мы занимались, уже интерес уходит.

И еще одно предложение. Федеральный законодатель устанавливает льготы, которые засчитываются в региональные бюджеты. В 2014 г. таких льгот по Республике 9,6 млрд. рублей. Здесь тоже как-то надо посмотреть: или нам компенсировать эти вещи, или с нами как-то советоваться. В этом вопросе я бы тоже просил посмотреть. Ну и, конечно же, мы поддерживаем инициативу Минфина по необходимости проведения оценки эффективности льгот. И в то же время надо посмотреть, возможно, вместо льгот где-то использовать механизмы бюджетного субсидирования.

На самом деле вопросы стимулирования регионов по расширению налогооблагаемой базы пока несовершенны, их нет. Некоторые регионы наращивают, которые доноры, а часть регионов, большая часть, ничем не занимается. Мы сегодня уже в каждом муниципалитете строим индустриальные площадки. Это новые рабочие места, это налоги. Кому-то это не нужно: на это необходимо и деньги,

и административные ресурсы использовать. Но стимуляция должна быть. Поэтому на эти вопросы мы бы просили обратить внимание.

Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо большое, Рустам Нургалиевич.

Пожалуйста.

А.Г. СИЛУАНОВ

Рустам Нургалиевич, просто, когда я говорил об отмене льгот, я имел в виду те льготы, которые приняты федеральным законодателем по региональным и местным налогам. Об этом я говорил. Если вы хотите предоставлять льготы, чтобы было у вас такое право, а не Федерация принимала по всем регионам одинаково...

Р.Н. МИННИХАНОВ

Нет, федеральные налоги, которые идут нам, льготируются. Скажем, на недвижимость. Налог на имущество имеется в виду. Земельный налог по некоторым вопросам. Я понимаю, что нужно, наверное, это делать, но постепенно от этого надо уходить.

В.И. МАТВИЕНКО

Рустам Нургалиевич, так как раз Антон Германович об этом сказал, что льготы, принятые на федеральном уровне, но которые исполняются в регионах... Вот у вас 9 с лишним миллиардов в итоге выпадающих доходов.

Р.Н. МИННИХАНОВ

Да.

В.И. МАТВИЕНКО

Антон Германович сказал, что в течение 5 лет они отменяют эти федеральные льготы. Может быть, даже не в течение 5 лет.

Р.Н. МИННИХАНОВ

Но, по-моему, 5 лет уже прошло, когда мы начали обсуждать, что отменять будут.

В.И. МАТВИЕНКО

Да, надо ускоряться с этим. Если Федерация приняла такое решение, то Минфин должен компенсировать регионам выпадающие доходы на основе федерального закона. Федеральные льготы надо либо компенсировать регионам, либо отменять. А вот регионам оставить право вводить свои льготы обязательно нужно, потому что каждому региону лучше видно, что надо льготировать, чтобы привлечь инвестиции, чтобы создать рабочие места.

Р.Н. МИННИХАНОВ

Если так, вопросов нет. Но, Валентина Ивановна, значит, надо говорить о том, как сделать этих налогов больше, как создавать новые места.

В.И. МАТВИЕНКО

Согласна.

Р.Н. МИННИХАНОВ

Мы все время пытаемся что-то куда-то перераспределить. Ничего это не дает: если где-то денег становится больше, то где-то их количество сокращается. Надо работать в направлении увеличения количества денег. А для этого каждый регион должен работать. Если же он будет только сидеть и ждать дотации, субсидии ...

В.И. МАТВИЕНКО

Согласна.

Р.Н. МИННИХАНОВ

Потом, вот смотрите, софинансирование. Если региону не надо, он не берет. Если нам нужно, мы берем. Там же обязательства, ты должен это выполнить. И Татарстан, например, все исполняет. Но мы такой же субъект, как и все другие. Почему есть двойной стандарт? Кому-то — дотации и субсидии, а регионам, которые наращивают базу, строят новые предприятия, такой помощи нет. Надо как-то аккуратно подходить к таким вопросам.

В.И. МАТВИЕНКО

Согласна. Спасибо большое. Мы в конце еще обменяемся принципиальными позициями.

Елена Юрьевна Грачёва, первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, заведующая кафедрой финансового права, член нашего совета.

Е.Ю. ГРАЧЁВА

ПЕРВЫЙ ПРОРЕКТОР МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЮРИДИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА,
ЗАВЕДУЮЩАЯ КАФЕДРОЙ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги!

Эффективная региональная политика должна иметь соответствующее правовое оформление. Подлинный федерализм, местное самоуправление возможны не только при наличии достаточных финансовых ресурсов, но и развитого финансового законодательства, в первую очередь бюджетного и налогового.

В предложенных к обсуждению материалах дается экономический анализ современного состояния федерализма и проводимой региональной политики и делается вывод о недостаточном уровне развития федерализма в условиях рыночной экономики. К аналогичному выводу приходят и юристы, отмечая необходимость в этой связи развития бюджетного законодательства, базирующегося на современной концепции развития межбюджетных отношений.

В настоящее время Министерством финансов подготовлен проект нового Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ),

неоднократно и активно обсуждавшийся с привлечением юридической общественности, поэтапное вступление которого запланировано уже с 1 января 2017 г. В обсуждаемых документах предлагается внесение изменений в действующий БК РФ, но не учитывается тот факт, что в новом БК РФ предлагается иная концепция развития межбюджетных отношений. В этой связи представляется возможным остановиться на некоторых его проблемах.

По общему признанию ученых и практиков, БК РФ в современных условиях экономических и политических преобразований приобретает особую значимость во всей системе российского законодательства и занимает место «финансовой конституции». По важности регулируемых им отношений для развития и обеспечения подлинного государственного суверенитета, созданию условий для реализации государством всех социально значимых задач БК РФ можно охарактеризовать как законодательный кодифицированный акт уровня федерального конституционного закона.

Предложенная и обсуждаемая в настоящее время версия проекта БК РФ Министерства финансов РФ в значительной степени учла все изменения в финансовой сфере, произошедшие с 2000 г. — со времени вступления в силу действующего БК РФ. Авторами предложена более логичная, последовательная и обоснованная структура документа, достаточно полно выверенная терминология и использованный категориальный аппарат, что позволяет говорить о создании принципиально новой модели БК РФ. Достоинством данного проекта является достигнутая авторами сбалансированность действующего бюджетного законодательства и новелл, с помощью которых устранены существующие противоречия и пробелы, а также регулируются принципиально новые явления, возникшие в финансовой системе последних лет. Это позволит, на наш взгляд, облегчить реализацию норм нового БК РФ правоприменителями.

Вместе с тем проводимое обсуждение предоставляет возможность учесть ряд пожеланий и замечаний, направленных на уточнение используемых авторами проекта юридических понятий, категорий, а также высказать предложения концептуального характера.

Представляется необходимым внести ряд изменений в ст. 5 проекта БК РФ, посвященную основным понятиям, применяемым в Кодексе. В пунктах 6, 38 названной статьи дается определение

публичного обязательства как обязанности «публично-правового образования предоставить средства из бюджета физическому или юридическому лицу, другому бюджету или субъекту международного права». В теории права и в действующем российском законодательстве категории «обязательство» и «обязанность» не отождествляются, поскольку обязанность, в отличие от обязательства, есть одностороннее отношение, в котором обязанность по осуществлению какого-либо деяния возложена на одну из сторон, которой корреспондирует право другой стороны требовать соответствующего поведения. Так, в ст. 57 Конституции Российской Федерации говорится об обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы. Теория обязательства и обязанности, их соотношения очень подробно рассматривается и используется в теории гражданского права, следуя которой можно сказать, что эти понятия не следует смешивать. И понятие «публичное обязательство в бюджетной сфере» в смысле ст. 5 проекта БК РФ нуждается в дополнении словами о встречной обязанности лиц, получивших соответствующие средства, или указать не только обязанность публично-правового образования предоставить средства, но и права потребовать от получившего указанные средства использовать их в соответствии с законодательством.

В пунктах 6 и 9 говорится о том, что средства предоставляются «другому бюджету». То есть в определении не уточняется, какому лицу соответствующие средства предоставляются, что не позволяет в случае нарушения привлечь к ответственности виновное лицо. Средства перечисляются не просто из одного бюджета другому бюджету, — это упрощенное понимание сложного механизма перечисления бюджетных средств в соответствии и во исполнение закона о бюджете на соответствующий год одним уполномоченным лицом с одного счета на другой для финансирования публичных целей и задач.

В соответствии с действующим БК РФ и уже 15 лет на практике применяется термин «бюджетная система», соответствующая государственному устройству (трех или двухуровневая) и включающая в себя бюджеты и внебюджетные фонды всех трех уровней. В законопроекте предлагается иное определение бюджетной системы, элементами которой названы совершенно разные по своей природе элементы, например, бюджеты субъектов Российской Федерации и

правоотношения, их субъекты и т.п. Представляется, что система есть сложное явление, которое образуют однородные элементы (институты), которые, с одной стороны, дифференцированы друг от друга, а с другой — взаимодействуют между собой и обеспечивают функционирование и жизнеспособность самой системы как единого целого, а не простой совокупности составляющих ее элементов. В этой связи представляется нецелесообразным использовать новое понятие бюджетной системы в отличие от ныне существующего, которое представляется более логичным и обоснованным.

В ст. 5 п. 1 проекта БК РФ закреплено, что бюджет предназначен для финансового обеспечения полномочий Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. В то же время в ст. 11 п.1 проекта БК РФ установлено, что к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся предназначенные для исполнения публичных обязательств:

1) Российской Федерации — федеральный бюджет, а также бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации, бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации);

2) субъектов Российской Федерации — региональные бюджеты и бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

3) муниципальных образований — местные бюджеты: бюджеты муниципальных районов; бюджеты городских округов; бюджеты городских округов с внутригородским делением; бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения; бюджеты городских поселений; бюджеты сельских поселений; бюджеты внутригородских районов.

Таким образом, существует противоречие между п. 1 ст. 5 БК РФ и п. 1 ст. 11 БК РФ. Понятия и термины, закрепленные в ст. 5 проекта БК РФ, нуждаются в доработке и совершенствовании, например, «бюджет», «бюджетная система», «бюджетный процесс». Так, в п. 20 ст. 5 БК РФ бюджетный процесс — это регламентируемая бюджетным законодательством деятельность участников бюджетного процесса по планированию, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов,

осуществлению бюджетного учета, составлению и внешней проверке бюджетной отчетности, составлению, рассмотрению и утверждению годовых отчетов об исполнении бюджетов, а также деятельность органов государственного (муниципального) финансового контроля.

По структуре проекта БК РФ. Раздел 6 «Планирование бюджета» содержит следующие главы: гл. 20 Составление проекта бюджета; гл. 21 Внесение проекта закона (решения) о бюджете; гл. 22 Рассмотрение и утверждение закона (решения) о бюджете; гл. 23 Внесение изменений в закон (решение) о бюджете; гл. 24 Сводная бюджетная роспись. Таким образом, законодатель все вышеперечисленные процедуры относит к планированию бюджета, что является, на наш взгляд, спорным. Однако в определении бюджетного процесса планирование отождествляется с составлением проекта бюджета и рассматривается как одна из стадий бюджетного процесса. Кроме того, в определении бюджетного процесса рассмотрение и утверждение бюджета рассматриваются как самостоятельные процедуры, хотя по структуре (гл. 22 проекта БК РФ) они объединены в единую стадию бюджетного процесса.

Пункт 1 ст. 152 действующей редакции БК РФ содержит исчерпывающий перечень участников бюджетного процесса. В качестве таковых рассматриваются и получатели бюджетных средств. Следует отметить, что в проекте новой редакции БК РФ изменен перечень участников бюджетного процесса, из которого исключены органы управления государственным внебюджетным фондом и получатели бюджетных средств. Согласно ст. 6 действующей редакции БК РФ получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ.

В новой редакции БК РФ получателем средств из бюджета является юридическое лицо (не являющееся участником бюджетного

процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальный предприниматель и физическое лицо-производитель товаров (работ, услуг), которым предоставляются средства из бюджета. Таким образом, законодатель пытается определить более точный состав получателей средств из бюджета. Однако встает вопрос о казенных учреждениях, финансируемых на основании бюджетной сметы, а также о бюджетных и автономных учреждениях, которые хоть и не являются получателями бюджетных средств, однако которым предоставляются субсидии из бюджета на выполнение государственного муниципального задания.

Важное значение для эффективного использования средств бюджета имеет четкое определение оснований расходных обязательств субъектов бюджетных правоотношений. В настоящее время в проекте БК РФ такие основания не указаны. Разграничение предметов ведения в федеральных законах осуществляется через разграничение полномочий Федерации и ее субъектов. Сложившаяся судебная практика ориентируется на разграничение полномочий при решении вопроса о том, какой публичный субъект должен финансировать расходное обязательство в рамках споров о взыскании за счет средств соответствующего бюджета убытков, причиненных возложением публичных обязанностей на юридические лица. Представляется, что предлагаемое регулирование не решает проблем судебной практики и потенциально способно привести к возникновению публичных обязательств, не имеющих соответствующих источников финансирования.

В действующем БК РФ дается исчерпывающий перечень межбюджетных трансфертов, а в проекте нового БК РФ появляется норма об «иных» межбюджетных трансфертах, что представляется недопустимым и подлежащим исключению из проекта.

Из принципа «сбалансированности» бюджетной системы в проекте БК РФ исключено требование обязательного соответствия расходов доходам и источникам финансирования дефицита бюджета. Следовательно, возникает возможность принятия несбалансированного бюджета.

В проекте БК РФ не запрещено финансирование иных полномочий публичного образования, которые не отнесены к предмету его ведения, но не определено, за счет каких средств могут быть профинансированы такие дополнительные публичные обязательства,

что порождает коллизии норм с нормами иных федеральных законов, содержащих подобного рода ограничения.

Раздел IX и Глава 32 посвящены «государственному (муниципальному) финансовому контролю». Авторы законопроекта так же, как и в действующем БК РФ, используют термин «государственный (муниципальный) финансовый контроль» в названии раздела и главы, хотя в последующем речь идет только о бюджетном контроле: его понятии, содержании, уполномоченных его осуществлять субъектах и их полномочиях. В теории финансового права сложилось мнение, разделяемое большинством ученых, о том, что финансовый контроль — понятие, которое обобщает и охватывает такие его виды, как бюджетный, налоговый, валютный контроль, банковский, страховой надзор и др. Использование абстрактного понятия «финансовый контроль» позволяет сформулировать общие для всех видов финансового контроля цели, задачи, функции, формы и методы, а также одновременно определить специфические для каждого вида цели, методы и т.п.

Логично, что в главе 26 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) речь идет именно о налоговом контроле, дается его понятие, цели, указываются его субъекты и формы осуществления. Думается, что и в БК РФ целесообразнее, логичнее и обоснованнее использовать подходы НК РФ и закрепить в названии раздела и главы термин «бюджетный контроль». В ст. 301 говорится о методах осуществления бюджетного контроля, в то же время эти методы в НК РФ названы формами налогового контроля, что свидетельствует о противоречивости двух взаимосвязанных нормативных правовых актов.

Представляется необходимым продолжить работу по уточнению норм проекта нового БК РФ в целях исключения коллизий с нормами других нормативных правовых актов, что позволит сформировать фундаментальный правовой акт для совершенствования и эффективной реализации региональной политики в нашей стране на современном этапе.

Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо Вам, Елена Юрьевна.

Я прошу взять слово Александра Валерьевича Никитина, губернатора Тамбовской области. Пожалуйста.

А.В. НИКИТИН

ГУБЕРНАТОР ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые участники заседания!

Тамбовская область рассмотрела проект решения Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» и в целом поддерживает его.

На состоявшемся недавно заседании президиума Экономического совета, посвященном источникам роста российской экономики в перспективе до 2025 г., Президент России Владимир Владимирович Путин отметил, что «необходимо одновременно обеспечить увеличение темпов роста отечественной экономики и провести структурные реформы для повышения ее эффективности. Очень важно при этом сохранить макроэкономическую стабильность, не допустить раскочки бюджетного дефицита и разгона инфляции». Поэтому сегодня особенно важно опираться на регионы, сформировав условия для устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Тамбовская область применяет на практике все механизмы для развития, отраженные в проекте решения. В нашем регионе приняты соответствующие нормативные документы. С 2016 г. введено проектное управление, использован опыт Белгородской области. Однако действующая на сегодня региональная политика, на наш взгляд, не в полной мере учитывает возможности социально-экономического развития территорий. Регионы находятся в различных экономических и финансовых условиях. Поэтому считаем важным использовать дифференцированные меры и механизмы государственной поддержки в отношении конкретных субъектов Российской Федерации в соответствии с выбранными приоритетами их

развития. В противном случае «богатым» регионам вновь будут обеспечены привилегии для развития, а «бедные» так и останутся «бедными».

В проекте решения уже определен приоритет агропромышленных регионов Южного и Центрального федеральных округов: «...Обеспечить приток инвестиций в развитие сырьевой базы...» Считаем, что при такой однозначной трактовке для указанных территорий, к которым относится и Тамбовская область, есть риск превратиться в «сырьевой придаток» других регионов, где в качестве исходных приоритетов определено развитие крупной диверсифицированной промышленности и научного потенциала. Тамбовская область уже прошла тот этап инвестиционного развития, когда производство сельскохозяйственного сырья размещалось на нашей территории исключительно для вывоза на дальнейшую переработку в другие области и столицу. Фактически мы вывозили ту добавленную стоимость, которая могла бы значительно прирастить наш ВРП.

Сейчас в области реализуются комплексные инвестиционные проекты, направленные не только на развитие собственной сырьевой базы, но и на ее переработку. Все инвесторы уже понимают, что «выращено и произведено в Тамбовской области» — не просто слова: это — экологически чисто и это бренд. Вот крупнейшие из этих проектов:

- Токаревская птицефабрика мощностью 150 тыс. тонн мяса птицы стоимостью 9 млрд. рублей; при выходе на проектную мощность предприятие позволит создать 2000 рабочих мест с достойной оплатой труда; В текущем году птицефабрика будет введена в эксплуатацию;

- ООО «Тамбовская индейка» - комплекс по производству и переработке мяса птицы в Первомайском районе на 40 тыс. тонн индейки в год с увеличением мощности до 70,0 тыс. тонн;

- ООО «Тамбовский бекон» - убойное производство и цех утилизации в Тамбовском районе мощностью забоя 1,9 млн. голов свиней в год;

- ООО «ФИЛЬЕ ПРОПЕРТИ» - центр разделки мяса в Тамбовском районе мощностью до 70 тыс. тонн мяса (свинины, КРС, МРС) в год.

Реализация проектов, применение новых технологий только за прошлый год позволили создать 1308 высокопроизводительных рабочих мест. Поэтому в решении предлагаем принять ремарку относительно приоритета агропромышленных регионов Южного и Центрального федеральных округов: «...Обеспечить приток инвестиций в развитие производств глубокой переработки на основе собственной сырьевой базы».

Что касается межбюджетных отношений, то мы поддерживаем направление работы над концепцией финансовой и бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации. Так, при предоставлении кредитов коммерческими банками на инвестиционные цели срок возврата кредита рассматривается исходя из экономической модели инвестора (потенциального заемщика), с учетом факторов рисков: выручка, затраты, прибыль, дисконтированная прибыль. Исходя из этих показателей, строится график снижения ссудной задолженности на протяжении периода кредитования (5-15 лет), вводятся ограничения по новой инвестиционной деятельности и т.д. Действующая система предоставления бюджетных кредитов не учитывает данных параметров: кредиты предоставляются сроком на 3 года — с погашением 40% на второй год и 60% на третий год, без возможности рефинансирования данных кредитов, без учета возможного роста расходов бюджета субъекта в соответствии с выполнением указов Президента Российской Федерации и государственных программ, разработанных всеми министерствами. Мы понимаем и принимаем позицию Министерства финансов в том, что долговая нагрузка субъекта Федерации должна быть на экономически безопасном уровне — решать данную задачу необходимо совместно с Минфином при учете возможностей бюджетов субъектов.

Хочу на примере нашего региона представить несколько цифр, обосновывающих мое выступление.

Доходы бюджета Тамбовской области за 2015 г. составили 41,3 млрд. руб., в том числе собственные 21,5 млрд. руб.; долг субъекта 12,2 млрд. руб. или 57,1%. За 2013-2015 гг. собственные налоговые и неналоговые доходы бюджета Тамбовской области выросли на 5,7 млрд. руб. или на 24%. При этом с учетом роста налогового потенциала региона снизились дотации на 2,1 млрд. руб., при одновременном росте расходов бюджета на обеспечение социально значимых статей

расходов на 3,6 млрд. руб.: на заработную плату с начислениями по указам Президента, страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения, социальное обеспечение населения, оплату коммунальных услуг, компенсацию убытков железной дороге по перевозке пассажиров пригородным железнодорожным транспортом. Таким образом, работает формула: 5,7 млрд. руб. – 2,1 млрд – 3,6 млрд. руб. = 0. То есть обеспечена сбалансированность бюджета, однако средств на развитие региона не остается.

В 2016 г. мы не ожидаем существенного прироста доходов в нашем регионе (по состоянию на 30 мая 2017 г. мы идем с выполнением показателя 100% к уровню прошлого года, при этом мы выросли по всем видам налогов на 107%, по налогу на прибыль не получили 800 млн руб.). Таким образом, так называемой добавленной прибыли в 2016 г. нет, и нет средств для осуществления инвестиционной деятельности. В 2016 г. с учетом роста налоговых доходов за последние 3 года и в рамках методики расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности должно произойти снижение дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017 г. примерно на 1 млрд. руб. Кроме того, нам предстоит увеличить расходы бюджета Тамбовской области на 1,7 млрд. руб. – на повышение зарплат сотрудникам бюджетной сферы по указам Президента, в соответствии с дорожными картами. И, кроме того, нам необходимо снизить долговую нагрузку на 1 млрд. руб. Таким образом, для того чтобы перекрыть $1 + 1,7 + 1 = 3,7$ млрд. руб. расходов, нам необходимо увеличить доходы региона на 3,7 млрд. руб. или на 16%.

В том числе на основании вышеприведенных данных мы просим пересмотреть подходы по выравниванию региональных бюджетов и сделать их дифференцированными. Варианты, которые мы предлагаем: либо не снижать дотации; либо не снижать долговую нагрузку при сохранении методики выравнивания дотации; либо, наоборот, увеличивать размер дотации на выполнение социальных расходов при условии выполнения регионом всех мероприятий, направленных на рост налоговых и неналоговых доходов; либо это могут быть все инструменты вместе взятые.

То есть регионы должны решить непростую задачу: обеспечить сбалансированность бюджета при снижении темпов роста налоговых

доходов, уменьшении объемов финансовой помощи из федерального бюджета, выполнив при этом майские указы Президента и обязательства по софинансированию участия региона в федеральных программах по новым направлениям.

В связи с этим в порядке обсуждения мы хотели бы поднять тему вхождения регионов в мероприятия различных федеральных программ. Такую задачу ставят перед собой многие регионы, и Тамбовская область — не исключение. Но сделать это в условиях текущего года достаточно сложно. Ужесточились условия вхождения субъектов в госпрограммы, введены меры ответственности за использование федеральных средств. Однако показатели результативности использования субсидий должны выполняться даже в условиях сокращения федеральной составляющей: многие субсидии, иные межбюджетные трансферты предоставляются в меньшем объеме по сравнению с первоначальными (ожидаемыми) цифрами. Это означает автоматическое увеличение доли субъекта Федерации в реализации той или иной программы. Мы полагаем, что такой подход ведет к исключению участия в федеральных программах малобюджетных регионов. В итоге межтерриториальные дисбалансы только обостряются. На наш взгляд, такой подход не совсем правильный.

Еще один вопрос касается недостаточности федеральных средств на исполнение передаваемых полномочий Российской Федерации. Так, выделяемые из федерального бюджета субвенции на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно позволяют оказать государственную социальную помощь незначительной доле граждан, включенных в Федеральный регистр лиц и имеющих на нее право. В связи с этим обеспеченность санаторно-курортным лечением в Тамбовской области составляет в 2016 г. около 28% от необходимой потребности (предусмотрено 38,8 миллионов рублей) и ведет к росту очередности граждан на получение путевки (объем субвенции позволит приобрести 1 652 путевки для льготной категории граждан, тогда как в Единой очереди граждан на санаторно-курортное лечение в 2016 г. по состоянию на 11.01.2016 г. стоит 5 488 граждан).

Мы предлагаем установить единый порядок расчета размера субвенций на реализацию полномочий, переданных Российской

Федерацией органам государственной власти субъектов Федерации (местным администрациям) и государственным (муниципальным) учреждениям, находящимся в их ведении, который бы позволял полностью покрывать все затраты, связанные с осуществлением переданных полномочий, исключив использование дополнительных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В современном мире все меняется настолько быстро, как в книге Льюиса Кэрролла «Алиса в стране чудес»: «Нужно бежать со всех ног, чтобы только оставаться на месте, а чтобы куда-то попасть, надо бежать как минимум вдвое быстрее». На наш взгляд, чтобы «бежать вдвое быстрее», и не одному, а всем вместе, главным направлением региональной политики должно стать, как и отражено в проекте решения Совета, стимулирование потенциала саморазвития регионов и муниципальных образований. А для этого необходимо выработать дифференцированный подход к государственной поддержке регионов и сформировать условия для устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо, Александр Валерьевич.

Я прошу взять слово Рустэма Закиевича Хамитова, Главу Республики Башкортостан. Рустэм Закиевич, пожалуйста, Вам слово.

Р.З. ХАМИТОВ

ГЛАВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги!

Главный вопрос федерализма — разграничение полномочий. Сегодня об этом уже неоднократно говорилось, Валентина Ивановна. И Вы говорили о реестре полномочий, и коллеги выступавшие тоже подчеркивали этот вопрос, но до сих пор нет закона о статусе субъекта Федерации, нет соответствующего сформированного правового поля. До сего дня предмет разграничения отдается на откуп ведомствам,

министерствам, корпорациям, и в принципе, конечно же, это неверно. Нужна надежная правовая база в этом вопросе.

Второе — экономическая политика. Она у нас, скажем так, вертикально построена, действует единообразно. Сейчас в ходу триада: инвестиции, рейтинг, стратегии. Инвестиционные возможности у регионов разные, география, компетенция, традиции, наличие полезных ископаемых, базовые условия — разные, но требования ко всем едины. Это неверно. Надо чтобы Правительство и в этом вопросе дифференцированно подходило к рассмотрению возможностей регионов, там, где нужно помогать, обязательно это осуществлять.

Кроме того, экономическая политика — это совместные действия министерств, с одной стороны, а с другой стороны — крупных базовых вертикально интегрированных компаний. Вы знаете, ни у министерств, ни у компаний нет целевых показателей в развитии территорий. Нет таких показателей. Мы отвечаем за развитие, но в тоже время мы как бы и отлучены от того, чтобы иметь возможность влиять на формирование инвестиционной политики этими компаниями, на привлечение ресурсов, на развитие территорий. Мы не обсуждаем, к сожалению, в больших компаниях эти вопросы, мы только ходим за деньгами. Нас не приглашают на советы директоров, и реально получается так: там, где большая компания видит интерес, там есть развитие, нет большой компании — развитие начинается и заканчивается на уровне малого и среднего бизнеса. Целевые показатели у министерства по развитию территорий должны быть, обязаны быть. Без этого я даже не знаю, как вообще министерство федеральное может работать.

Рейтинги. Их много. Сегодня их даже чересчур много, но рейтинги только констатируют факт. А дальше что с этим делать? Этих рейтингов 30 или 40, или 50 сегодня. Нас уже и по вертикали, и по горизонтали измерили по всем направлениям, а дальше что с этим делать? Что делать с лидерами, что делать с середняками и отстающими? Ответов на эти вопросы нет. Это что, механизм манипулирования регионами или это механизм управления? И в этом случае, конечно же, надо дать ответ. На мой взгляд, гипертрофированное количество рейтингов создает нервозность, не способствует нормальному развитию. В мире, вообще говоря, в федеральных государствах такого громадного количества рейтингов нет,

потому что главу региона избирает население: если работает нормально человек, переизбирают, работает плохо — не переизбирают. И, на мой взгляд, в этом плане можно было бы точку поставить.

Далее. На федеральном уровне не заданы стратегические приоритеты развития субъектов Федерации. При этом существует множество разрозненных планов, систем, показателей оценки эффективности, которые не учитывают разные модели экономик регионов. Мы уже много раз сегодня говорили: мы — разные, у нас разные возможности. У нас даже есть субъекты, у которых есть большая доля своей собственности, они хорошо развиваются, а есть субъекты, в которых нет ничего. И в этом плане, конечно, мы обязаны по-разному подходить к тому, какие мы, кто мы, как мы можем действовать. Единообразие в этом вопросе недопустимо.

Назначение бюджетного федерализма обеспечивает сочетание экономических интересов государства с интересами территорий. Это главная мысль. Не сам по себе бюджетный федерализм, а именно исходя из развития территорий. По доходам что получается? Действительно, на нас переложили значительное количество полномочий, которые мы не можем исполнять, у нас нет ресурсов. Я вам приведу цифры. В 2012 г. региональная адресная инвестиционная программа была 17 млрд. рублей, сегодня она 5, может быть 6 миллиардов будет. Минус 10 миллиардов мы потеряли за 4 года. Мы не можем развиваться. Да, мы выполнили те полномочия, которые нам федеральный центр дал, но развитие свое мы затормозили. А это же школы, это больницы, это дороги, и так далее.

Налоги. Буквально два слова. Налоговая тайна сегодня недоступна руководителям регионов. Законодательно недоступна. Это как понимать? Как управлять большим хозяйством, когда ты не знаешь, сколько доходов ты вообще получаешь? Мы обратились в Государственную Думу: примите, пожалуйста, закон о том, чтобы руководителям регионов официально разрешалось пользоваться налоговыми данными. Дума отклонила. Это было недавно, два-три месяца назад. И как дальше с этим работать, мы не очень понимаем.

И еще один вопрос — вычеты крупных компаний. Сегодня коллега сказал уже об этом. В любое время, в любой сумме, когда захотелось, минус миллиард, минус миллиард, минус миллиард. А нам что делать? Нам как обеспечивать все полномочия, которые на нас

возложены? Что нам делать? Давайте в этой части посмотрим. Крупные компании обязаны тоже соблюдать принципы федерализма. Сегодня они работают по своим законам. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо большое, Рустэм Закиевич, за очень важные предложения. Благодарю Вас.

Давайте мы послушаем еще одного руководителя региона Владимира Владимировича Владимирова, губернатора Ставропольского края. Регионы разные, поэтому важно услышать разные точки зрения. Пожалуйста.

В.В. ВЛАДИМИРОВ

ГУБЕРНАТОР СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

Спасибо.

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые присутствующие, признателен за то, что мы можем в этом зале сегодня обсуждать вопросы бюджетного федерализма. Я не соглашусь с тем, что мы достигли в этом совершенства. Вообще, федерация или слово «федерализм» это от слова «foedus» (с латинского «договор» или «союз»). Некоторые цифры нашего союза. За 5 лет Ставропольский край увеличил поступление налогов (собственно доходы сегодня 57 миллиардов) на 19 миллиардов. При этом расходная база, расходная часть увеличилась на 28 миллиардов.

Решения, которые привели к этому. Мы много говорим о консолидированной группе налогоплательщиков и по налогу на прибыль. Но мое глубочайшее убеждение, что основное решение, которое убило наш налог на прибыль, — это налог или так называемая ускоренная амортизация, благодаря которой наши естественные монополии, крупные компании списали налогооблагаемую базу на прибыль. За 2015 г. мы (Ставропольский край) потеряли только 2 млрд. рублей по этому показателю. А у меня их всего две: нефтегазодобывающая компания и перерабатывающая компания. Вот мы 2 миллиарда только за счет ускоренной амортизации потеряли. При этом мы в 2016 г. опять добавили возможность единовременного

списания оборудования до 100 тыс. рублей, и еще 400 миллионов списали с моего бюджета (Ставропольского края).

В части уточнения. Совершенно согласен, Рустэм Закиевич, однозначная ситуация в других регионах. Мы дальше пошли. Мы в апреле в Думу вышли с инициативой отменить эту норму о трехлетнем уточнении бюджета. У нас единовременно за 2016 г. за период январь-апрель списали с меня 3,8 млрд. рублей. Не буду называть компанию, они могут это делать. Причем за доходную базу 2013 г. То есть в 2013 г. жили хорошо, а в 2016 г. похуже, давайте за счет регионов чуть-чуть разовьемся. Никто ни за счет чего не развился. Я согласен, что нужно развивать компании, но нужно контролировать тех людей, которые это развивают, и нужно что-то обратно отдавать в регионы.

Дальше. Размеры всевозможных преференций и льгот. Уже я говорил о том, что Ставропольский край по федеральным решениям несет 2,6 млрд. льгот ежегодно. Причем собственных льгот мы выдали чуть больше 500 миллионов. Но не это еще. Обратите внимание, есть еще преференции. За 2012–2013 гг. увеличен размер стандартных вычетов в три раза, имущественных вычетов в два раза. То есть мы еще потеряли 2,7 и 2,9 млрд. рублей. Все за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. И так называемые льготы. Я считаю, Антон Германович, 5 лет это долго. Мы этого долго ждем. За год это надо сократить. Мы сократили с 800 до 500 миллионов свои льготы, и дальше будем сокращать их.

Одновременно с решениями, которые снижают потенциальные доходы наших субъектов Российской Федерации, есть решения, которые увеличивают расходную часть. Примерно я посчитал, сильно не стал углубляться, 30 решений, принятых на федеральном уровне, которые принесли расходы в бюджет Ставропольского края в размере 35 млрд. рублей. 30 решений — 35 миллиардов. Самые большие из них — это отчисления ОМС. Общий фонд медицины у меня 23 миллиарда, 11,7–12 миллиардов я отчисляю в этот фонд. Это решение по привязке дорожного фонда. Отличное мероприятие, но нам-то за счет чего-то надо дырки закрывать!

Я бы хотел сказать, Рустам Нургалиевич, никто не сидит на месте, поверьте. Я уверен, что все регионы работают. Допустим, возьмите нас: мы 2015 г. не индексировали социальные выплаты, это 1,5 млрд. рублей, мы просто убрали с 273 тысяч человек деньги. ЖКХ

— мы подняли ставку выплаты с семьи с 15 до 22%, 93 тысячи семей не получают теперь у нас выплат. К сожалению, ветеран труда, региональный материнский капитал отменили, тут на 3 миллиарда за три года снесли социальных выплат. При этом моя доходная часть по предприятиям, в которые входят парки, особые экономические зоны, растет в год на 49%. Но консолидированная группа налогоплательщиков снижает мне ее на 40%, и получается ежегодно доход на прибыль либо находится на том же уровне, то есть около 13–14 млрд. рублей, либо, как по итогам этого года, видимо, он на 1 миллиард упадет за счет ранее возвращенных денежных средств (по переплате, как они называют).

Не буду здесь останавливаться на многом, я хотел бы прямо к предложениям. Я считаю, что их надо однозначно разделить на две части. Необходимо развитие приоритетных отраслей для конкретной территории, то есть введение налоговых льгот. Допустим, для нас шерсть и переработка — это самые основные отрасли. Мы должны обнулить на них налоговые отчисления, ужесточить законодательство по отношению к недобросовестным землепользователям, предоставить субъектам Российской Федерации право принятия критериев отнесения домохозяйств и личных подсобных хозяйств; осуществить поддержку среднему и малому предпринимательству (опять-таки по отраслевому признаку); внести в федеральное законодательство изменения, позволяющие субъектам Федерации исполнять расходные обязательства в соответствии с имеющимся уровнем бюджетной обеспеченности. Сегодня все надзорные органы не обращают внимания на нашу бюджетную обеспеченность. Должен ты, допустим, из ветхого аварийного переселять в такие-то сроки, но нет у тебя этих денег и не будет, и никто этого не сделает — все равно будем настаивать.

Краткосрочные меры. Я считаю, что это меры нынешнего года: отменить федеральным законодательством льготы, для нас 2,6 млрд. рублей; снизить норму ускоренной амортизации до 10%; снять ограничения по максимальному размеру ставки земельного налога. Мы уже об этом говорим очень долгое время, но что такое 1,5% от кадастровой стоимости? Да это сегодня ничто, или человек имеет, не имеет землю — он может вообще ничего не делать на ней, а он будет 1,5% от кадастровой стоимости платить в год, копейки.

И самое главное. К 2020 г. необходимо довести уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации хотя бы до единицы. Вот у нас сегодня для Ставрополья это 0,6, то есть 60% мы обеспечены на собственные полномочия.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо большое.

Давайте мы все-таки еще кратко послушаем предложения директора Института экономики Уральского отделения Российской академии наук Александра Ивановича Татаркина. Александр Иванович, пожалуйста, предложения.

А.И. ТАТАРКИН

ДИРЕКТОР ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ УРАЛЬСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Уважаемые коллеги!

Я бы хотел обратить внимание на то, что проблема налогово-бюджетного федерализма касается и рассматривается многими странами, особенно федеративными, поэтому мы не исключение в этом вопросе. Но я бы хотел обратить внимание на несколько проблем. Начиная с конца 90-х годов пошла очень заметная централизация налоговых доходов из регионов и заметно стали снижаться расходы федерального бюджета на развитие регионов, на те программы, которые реализовывались на уровне региона. Это привело к тому, что сохраняется сложившаяся негативная практика 90-х годов асимметрии социально-экономического пространства регионов.

И, наконец, самое главное — это соотношение долга и доходов. Консолидированные бюджеты субъектов Федерации имеют по существу хронический дефицит. 77 субъектов из 85 — дотационные, 74 субъекта имеют дефицит бюджета, а ведь долги — это порождение несовершенства налогово-бюджетных отношений.

Третья проблема, которая отсюда вытекает, — у нас несовершенная, требующая оптимизации дифференциация налоговой нагрузки по видам экономической деятельности: добыча полезных образований, обработка, финансовая деятельность здравоохранения,

торговля. Дифференциация налоговой нагрузки по регионам тоже очень несправедливая. Обоснования, может быть, и были когда-то, сегодня эти обоснования прошли, но они тем не менее остаются.

Какие предложения? Первое. Все-таки нам, Валентина Ивановна, надо очень серьезно подумать о классификации регионов. Выделить группы регионов, и в зависимости от этой классификации, опять же опираясь на общественное мнение, подумать о дифференциации налогов или налоговых льгот.

Второе — нам надо вернуться к той практике, которая была: 50%, как в указе Бориса Николаевича Ельцина было, в регионы, и остальное — на федеральный уровень. Тем более что мы, как никогда (мировая практика идет по этому пути), сегодня должны идти к формированию саморазвивающихся региональных и муниципальных систем, которые не просто закрывают дыры или обеспечивают сами себя, но и готовы к развитию.

Третье — расширение налоговых полномочий для обеспечения самокупаемости и саморазвития. Ну, а главное — нам надо поднять вопрос о более активном использовании института государственно-частного партнерства. Он у нас пока плохо работает, особенно на развитие регионов и муниципалитетов. Если в Москве он составляет 60,2, в Питере — 59,95, то в Свердловске — 49, в Северной Осетии — Алании — 0, на Чукотке — 1,8. То есть мы вроде бы живем в рынке, но рыночные институты не использованы, мы не пытаемся формировать их, особенно осваиваемые ими территории. Мы говорим об освоении и развитии Арктики, — посмотрите, в Арктике налоги собираются и все вывозятся, и Арктика, по существу, опять на кредитах и дотациях продолжает свое развитие.

По здравоохранению, по существу, кроме Ямало-Ненецкого, все регионы сокращают расходы. По национальной экономике, кроме Башкортостана, все остальные сокращают расходы на экономику. Образование — то же самое. Общее сокращение расходов составляет заметную сумму. Каковы планы на этот год? Посмотрите, все вроде бы планируют увеличение доходов, но хорошо понимают, что эти доходы не будут получены. Так, в Свердловской области 35% валового регионального продукта приходится на долг. Сегодня регионы по существу живут на кредиты, налогово-бюджетные отношения

трансформируются в налогово-кредитные отношения. Посмотрите, Удмуртия – 70% за счет кредитов.

Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо. Передайте, пожалуйста, Ваши материалы (интересная статистика, предложения), мы их обязательно используем.

Коллеги, и совсем в завершение Талия Ярулловна Хабриева, вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Т.Я. ХАБРИЕВА

**ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК, ДИРЕКТОР
ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Глубокоуважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги!

Я не могу не отметить и не вспомнить о том, о чем сказал первый наш докладчик, уважаемый Сергей Дмитриевич Валентей, которого я считаю едва ли не ведущим ученым-экономистом в области регионоведения. Он сказал, что все проблемы оттого, что мы не определились. Федерализм изучается только юристами. Даже когда Россия была очарована идеей коммунизма, именно поэтому признали федерализм как основу государственного устройства, и думали, что таким образом присоединим другие страны к России. Но даже тогда говорили, что экономический концепт – это основа государственного устройства, но он действует в рамках определенных конституционных координат. Что это означает? Это значит баланс интересов Федерации, центральной власти, субъектов Федерации, муниципальных образований, о которых сегодня не вспоминали, и реализация гарантированных Конституцией прав граждан на территории России, в какой бы точке человек у нас не находился.

В связи с этим я не могу не вспомнить этот перечень полномочий. В 2001 г., когда я возглавляла рабочую группу по Указу Президента и стартовала федеральная реформа, которая закончилась в

2005 г., состоялась новая система бюджетного федерализма, когда мы отменили закон о разграничении предметов ведения и полномочий, когда мы решили, что навсегда определили перечень полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов в 184-м и 131-м законах. В 2001 г. мы опять распечатали этот перечень. И сейчас 100 полномочий в рамках собственных полномочий по предметам совместного ведения у субъектов, 120 и уже даже более, мне сегодня коллеги прислали, — 124 полномочия делегировано, никакого баланса нет.

Что в связи с этим? Не ждать, пока заработает ст. 183 Бюджетного кодекса, тем более готовится новый Бюджетный кодекс. Надо, чтобы эта норма работала, а она запрещает передачу полномочий без финансового обеспечения. Второе — сделать обязательным для любого законопроекта финансово-экономическое обоснование. У нас в министерствах это обходят. Я 18 лет член комиссии Правительства по законопроектам, всегда обходится это правило. Мне кажется, если Совет Федерации не станет одобрять законы без финансово-экономического обоснования и финансовой экспертизы Счетной палаты, которая, кстати, очень здорово сейчас фильтрует многие законопроекты, я думаю, что это как раз будет тем барьером, который мог бы уже сейчас, не дожидаясь новой инвентаризации полномочий, помочь субъектам Федерации избавиться от полномочий, которые не финансируются.

И вторая тема, которую все обсуждают. Это прозвучало из Ваших уст, Валентина Ивановна. Селективный подход в выстраивании отношений с субъектами. Татьяна Алексеевна Голикова сказала — дифференцированный подход, где-то отчасти Министр финансов поддержал. Я думаю, что селективный подход в выстраивании отношений с субъектами Федерации у нас уже состоялся на самом деле, он уже есть, просто мы этого не признаем. И когда говорят, что у нас Конституция это запрещает — на самом деле есть конституционный «потолок», но только «потолок», а остальные параметры достаточно гибкие. И я вас уверяю как юрист, что на самом деле это можно делать, это уже делается, и надо продолжать это делать.

Третье. Налоговая автономия субъектов Российской Федерации, конечно, невозможна — мы не в Соединенных Штатах. Но надо воспользоваться тем, что наша Конституция дает возможности для большого маневра. У нас же перечня налогов не определено в

Конституции, как в ряде стран. Более того, у нас есть решение Конституционного Суда 1997 г., которое почему-то трактуется очень однобоко, только в пользу федерального центра — тоже надо этим воспользоваться. И я думаю, к ситуации 2001 г. (расщепление НДС от 20 до 50%) нужно отнестись критически. Во всяком случае, за рубежом это достаточно успешно делается, и конституционных ограничений для этого нет.

И, наконец, четвертое, о чем еще не никто не говорил, — это перераспределение неналоговых поступлений. Посмотрите, какое количество поступлений у нас идет. Это тоже хорошие источники, они касаются в том числе взысканий по мерам ответственности: уголовной, гражданско-правовой, административной. Почему по ст. 46 Бюджетного кодекса только 50% административного штрафа идет в субъект Федерации? Основной ущерб ему вообще-то наносится. Так что здесь тоже надо критически посмотреть. Мне кажется, это вполне конкретное предложение — посмотреть на неналоговые источники доходов для субъектов Федерации.

И, наконец, была заявка на позитивные инструменты, в том числе правового характера, в которых мог бы поучаствовать и Совет Федерации. Это то, что касается относительно нового закона о стратегическом планировании. Валентина Ивановна, Вы правильно его вспомнили, у него очень хороший потенциал. Но за два года две трети субъектов Федерации приняли эти законы. А посмотрите их содержание. Вот Ульяновская область — три статьи. Какой там регулятивный потенциал? Никакой. А 23 субъекта Федерации вообще его не приняли. Значит, над этим надо работать.

Наконец, долгожданный проект закона о государственном и муниципальном контроле. Это тоже дисциплина — и бюджетная, и не только. Это и наше наполнение бюджета, это финансовая дисциплина. Но я тут узнаю, что, оказывается, бюджетная, финансовая сфера сейчас изымается оттуда. Но тогда системно этот закон работать не будет. Хотелось бы все-таки, чтобы у нас принимались системообразующие законы, каким мог бы стать закон о государственном муниципальном контроле.

Благодарю за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо большое.

Коллеги, как мы договаривались, будем завершать. Никто не настаивает на каких-то дополнительных предложениях? Тогда с микрофона, с места, пожалуйста. Включите микрофон. Буквально минуту.

С МЕСТА

Спасибо, Валентина Ивановна.

Уважаемые коллеги! Я предлагаю вернуться к идее организации целевых бюджетных фондов. По-моему, на региональном уровне сейчас просто необходимо восстановить целевые бюджетные экологические и водные фонды. Практика покажет, может быть, какие-нибудь другие. Я думаю, что это вполне соответствует теме нашего заседания, и субъекты Федерации наверняка будут приветствовать такое решение, хотя в центре против него, конечно, возражают некоторые. Но это нужно обсудить и оценить опыт, который был в 90-е годы. Спасибо.

В.И. МАТВИЕНКО

Благодарю Вас. Коллеги, я хочу поблагодарить всех, кто откликнулся на наше приглашение, принял участие в этой дискуссии. Она требует отдельного осмысления, анализа предложений, чем мы займемся. Я бы разделила предложения на две части. Есть те вопросы, которые носят текущий характер и могут быть решены федеральными органами власти не затягивая. Скажем, я не вижу проблемы, почему губернаторы не могут налоговой тайной воспользоваться. Это Правительство возразило против этого закона? Антон Германович, скажите, пожалуйста.

А.Г. СИЛУАНОВ

Тут есть «за» и «против», потому что регионы не администрируют налоги, это ФНС делает, то есть федеральный орган — с одной стороны. С другой стороны, для работы с налогоплательщиками,

условно говоря, можно рассмотреть вопрос о допуске к определенным видам информации. Я согласен здесь с Вами.

В.И. МАТВИЕНКО

Мы же не частных лиц берем, а мы берем допуск к информации о налогах компании, которая работает в регионе. Губернаторам государственную тайну доверяют. Поэтому давайте мы отдельно запишем это в решение. И, Антон Германович, я попрошу Вас вернуться к этой теме и найти ее решение.

И целый ряд других вопросов, о которых говорили губернаторы, можно решить на рабочем уровне. Но сегодня речь идет о том, что пришло время менять принципы региональной политики. Если у нас 76 регионов сегодня убыточны, с дефицитом, если у нас так неравномерно развивается экономика, а главная проблема России сегодня в раскрытии экономического потенциала, то без развития экономики в регионах нам никогда не добиться хороших результатов. Если дифференциация растет, значит, в нашем королевстве что-то не в порядке. Это требует изменения стратегического подхода к региональной, к налоговой и бюджетной политике, имея в виду, что мы — государство-федерация. И здесь нет готового одного рецепта.

Я согласна с тем, что нужен дифференцированный подход, может быть, и в налоговой, и в бюджетной политике. Мы — огромная страна, каждый регион отличается своим потенциалом, возможностями и так далее. Поэтому это требует создания такой серьезной группы людей, специалистов, которые бы подготовили и новую концепцию межбюджетных отношений, и много чего другого, что будет способствовать более успешному, равномерному развитию регионов. Люди не виноваты, что они живут не в богатом Ямало-Ненецком округе, а, скажем, в Курганской области. Вот я была в Курганской области, там это настолько очевидно, — огромный разрыв в условиях развития, в условиях проживания людей.

Правы и другие коллеги, которые говорили, что многое зависит от руководителей, от эффективности управленческой команды. При прочих равных условиях разные регионы развиваются по-разному. Но есть очень большая разница. Просто коротко пример по Кургану. Тариф на электричество в два раза выше, чем в соседнем Тюменском

регионе. Понятно, какой инвестиционный потенциал! Кто пойдет там развивать промышленность? Газификация гораздо ниже (чуть больше 50%). Почему? «Газпром» говорит: мы готовы, но давайте софинансирование на газификацию. А у них просто нет ресурсов, им зарплату нечем платить.

Поэтому говоря о дифференцированном подходе, надо каждый регион чувствовать в федеральном центре. Надо понимать, где недорабатывают, где надо по шее дать (извините) руководству, а где надо создать условия для развития. И вот эта задача Министерства экономического развития! Не общетеоретические выкладки, понимаете, а конкретная работа, говоря о стратегическом планировании развития регионов. По каждому региону надо понимать потенциал, возможности и создать условия для этого. И не надо стесняться, что мы Федерация, — дифференцированный подход никто не отменял.

Да, конечно, в первую очередь надо везде искать дополнительные источники доходов. Потому что мы привыкли делить, и все ругаемся на Министерство финансов: там недодали, там недодали. Я просто приведу пример. За годы моей работы — 8 лет в Петербурге — мы увеличили доходную часть бюджета в пять с половиной раз, было 78 миллиардов и уходило 400. И нам никто ничего из федерального центра не дал, потому что мы были и есть регион-донор. Но за счет нашего потенциала мы сумели его поставить на службу городу. Да, в Петербурге потенциал выше, но все равно — в каждом регионе потенциал есть. Надо создать условия.

И это должны делать не только региональные руководители, но и федеральное Правительство. Есть ряд министров, которые считают, что они только министры отрасли. Они не считают, что они министры всей Российской Федерации, каждого региона. Редко бывают в регионах, редко встречаются с губернаторами, редко слышат, реагируют и так далее. В этом тоже есть проблема. Новые основы региональной политики, которые мы сейчас готовим, и остальные стратегические документы должны будут получить конкретные инструменты, конкретные механизмы, конкретные программы действий для того, чтобы начать эту ситуацию выправлять. И в этом смысле надо чаще слушать руководителей регионов, которые сидят на земле, «в окопах», глаза в глаза с людьми, чувствуют и понимают все проблемы, которые есть у нас.

Коллеги, мы подготовили проект решения, но мы его доработаем с учетом обсуждения. Мы выберем все предложения, носящие текущий законодательный и иной характер, направим в Министерство экономики и Министерство финансов, возьмем в работу сами для продвижения законодательства, требующего решения, не откладывая. И далее подготовим предложения в решение и Совета Безопасности, учитывая в том числе итоги нашего обсуждения. Эта тема долгоиграющая, она не только сегодня-завтра. В условиях кризиса надо заниматься антикризисной программой, но наработать в условиях кризиса те решения, которые могли бы «выстрелить» в 2017-2019 гг. и улучшить общую ситуацию в Российской Федерации.

Пожалуйста, Николай Васильевич.

Н.В. ФЕДОРОВ

ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Кто не успел выступить, либо привез свои соображения, я просил бы внимательно изучить розданный вам проект решения и в двухнедельный срок направить нам свои замечания и рекомендации. Мы постараемся их учесть наряду с предложениями, прозвучавшими сегодня. Доработанное и отработанное с вашим участием решение будет направлено в Администрацию Президента, Государственную Думу, в Правительство, в субъекты Федерации.

На февральском заседании Президиума мы договорились внедрить систему мониторинга реализации решений Совета. По истечении трех месяцев после направления решения адресатам мы запросим у них информацию о ходе реализации. О результатах будем докладывать вам на следующих заседаниях.

Подобный опыт уже формируется. 1 декабря прошлого года состоялось заседание Совета по теме: «Проблемы миграции внутри и вокруг России». По вопросам практической реализации решения Совета Правительство России дало поручения ряду федеральных органов исполнительной власти, в частности, ФМС, ФСБ, Минтруду, Минэкономразвития, Минобрнауки, Минкультуры и Минюсту России. Каждый из этих органов власти представил в Совет Федерации материалы с информацией о соответствующей работе, проведенной с 1 декабря 2015 г., и о готовности принять участие в рассмотрении

проектов нормативных правовых актов, направленных на реализацию наших решений. Приведу несколько примеров.

С учетом содержащейся в решении рекомендации усилить контроль за выполнением гуманитарных обязательств в отношении вынужденных переселенцев принят федеральный закон, направленный на уточнение статуса вынужденного переселенца, обеспечение вынужденных переселенцев жилыми помещениями и предоставление им иных социальных гарантий.

Для объединения усилий и координации действий по реализации Государственной программы переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в части вовлечения в нее зарубежных научных работников в декабре 2015 г. ФМС России заключены соглашения о взаимодействии с Федеральным агентством научных организаций. По информации органов исполнительной власти субъектов Федерации, в настоящее время участие в Государственной программе соотечественников из числа специалистов - инженеров, научных сотрудников, студентов, предусмотрено в 59 регионах России, реализующих программы переселения.

В решении содержалась рекомендация законодательно закрепить освобождение иностранных граждан, прибывших из государств, в которых русский язык употребляется наравне с государственным языком, от подтверждения владения русским языком. Этому процессу дан ход благодаря принятому в конце прошлого года федеральному закону, направленному на освобождение граждан Союзного государства России и Беларуси от обязанности подтверждения владения русским языком, знания истории и основ законодательства России при подаче заявления о выдаче разрешения на временное проживание в России или вида на жительство.

К практической реализации наших предложений подключились и субъекты Федерации. В их отзывах проанализированы миграционные процессы в своих регионах, меры по решению задач, поставленных в Государственной программе переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, по адаптации и интеграции иностранных граждан. Сообщается, что рекомендации Научно-экспертного совета учитываются в ходе реализации второго этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (например, такую

информацию дал Хабаровский край). Регионы делятся своими наработками. В частности, в некоторых субъектах Федерации для социальной и культурной адаптации иностранных граждан действуют национальные объединения. Например, в Ставропольском крае их 54. Регионы в отзывах также рассказывают нам о своих планах. Ульяновская область сообщила, что к разработке региональной миграционной модели в 2016-2017 гг. будут привлечены областные организации высшего профессионального образования.

Уважаемые коллеги! В октябре состоится заседание Президиума Совета по теме: «Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации». Прошу членов Совета принять активное участие в подготовке итогового документа планируемого заседания.

Важным направлением работы Совета является подготовка тематических научных докладов. В этом году запланирован доклад на тему «Государственная поддержка инновационной экономики. Проблемы и решения». Возглавили его подготовку наши уважаемые коллеги: научный руководитель Института экономики РАН Руслан Семенович Гринберг и декан биологического факультета МГУ Михаил Петрович Кирпичников. Хотелось бы, чтобы в эту работу включилось как можно больше членов Совета. Доклад должен быть готов в декабре. Рабочие материалы будут разосланы вам для рассмотрения в октябре. Прошу вас оперативно направить нам свои замечания и предложения.

Уважаемые коллеги! Мы намерены и впредь задействовать мощный интеллектуальный потенциал Совета в подготовке мероприятий палаты, в экспертизе законопроектов, выработке государственных решений, оперативных консультациях. План нашей работы не является догмой. Мы готовы проводить дополнительные мероприятия, обсуждать новые темы и форматы работы, в том числе в рамках секций.

Примеры уже есть. В организованных членом нашего Совета Сергеем Дмитриевичем Валентеем Шестых международных «Абалкинских чтениях» в Российском экономическом университете имени Г.В. Плеханова приняли участие и члены Совета Федерации, и представители органов власти из 30 регионов России. В развитие решения НЭС от 1 декабря прошлого года член Совета Николай Казимирович Янковский занят подготовкой научно-практической конференции, посвященной созданию комплексной программы

изучения всех аспектов миграции в России — от экономических и социокультурных до генетических и медицинских.

В.И. МАТВИЕНКО

Коллеги, поверьте, что мы как палата регионов считаем своей ответственностью решение всех этих проблем и будем жестко контролировать реализацию предложений, а также участвовать в разработке новой концепции межбюджетных отношений и многое другое. Потому что мы — ваша палата, и вы с нас вправе спросить.

Хочу закончить приятным. Перед завершением хочу от имени всех присутствующих сердечно поздравить с прошедшим юбилеем известного российского ученого, социолога, члена нашего научно-экспертного совета Галину Георгиевну Силласте. Галина Георгиевна много лет отдала работе в Финансовой академии при Правительстве, автор научных трудов, монографий, воспитала замечательную плеяду молодых ученых. Хочу Вас поздравить и пожелать Вам дальнейших успехов.

Коллеги, наше заседание объявляется закрытым. Но контакты, диалоги, встречи будут продолжены. Спасибо.

Совет Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 30 (629)

**Заседание Научно-экспертного совета при Председателе
Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-
финансовые и налоговые основы федерализма»**

Сборник материалов

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

Редакторская группа:
М.В. Глигич-Золотарева, Н.В. Бубличенко

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 14.07.2016 Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 4,88.
Тираж 50 экз. Заказ № ...