

## ДОКЛАД

министра финансов Челябинской области

**А.В. Пшеницына**

на заседании комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и финансовым рынкам  
в рамках проведения Дней Челябинской области в Совете Федерации  
по вопросу «**О мерах по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ на примере Челябинской области**»

25 января 2016 года

**Уважаемый Сергей Николаевич!**

**Уважаемые члены комитета и приглашенные!**

Бюджетная политика Челябинской области направлена на обеспечение сбалансированности и устойчивости региональной бюджетной системы с учетом сложившейся экономической ситуации.

Реализация указанной задачи осуществляется в рамках Плана действий, утвержденного Правительством области.

Работа ведется по трем основным направлениям.

**Первое.** Укрепление собственной доходной базы.

Если смотреть на итоги последних трех лет, то принятые в этом направлении меры принесли в бюджет области дополнительно 10 млрд 843,6 млн рублей.

Во-первых, проводится постоянная работа по сокращению задолженности в бюджет.

На региональном уровне и в каждом муниципалитете действуют рабочие группы по увеличению наполняемости бюджетов.

В период с 2013 года в рамках почти двух тысяч заседаний проведена работа с 13-тью тысячами представителей организаций и предпринимателей, имеющих задолженность. В результате проведенных мероприятий погашены долги на общую сумму 5 млрд 328,3 млн рублей.

Параллельно на базе налоговых органов функционируют межведомственные комиссии по уплате налога на доходы физлиц и легализации заработной платы. На данных комиссиях проработаны проблемные вопросы 18-ти тысяч работодателей, что обеспечило дополнительное поступление в бюджеты всех уровней порядка 430 млн рублей налога на доходы физических лиц. В погашение задолженности прошлых лет от указанных налоговых агентов также поступило порядка 300 млн рублей.

Во-вторых, ведется работа по выявлению и регистрации ранее неучтенных объектов налогообложения.

Только за последние три года органами местного самоуправления выявлено 11 тысяч 375 незарегистрированных, но фактически эксплуатируемых гражданами строений. Из них на текущий момент уже зарегистрировано порядка пяти тысяч строений.

Количество выявленных земельных участков, используемых без правоустанавливающих документов, за указанный период составило 22 тысячи 336 участков. Из них в установленном порядке на текущий момент зарегистрировано около 10 тысяч участков.

В-третьих, проводится оптимизация налоговых ставок и отмена ранее установленных налоговых льгот.

Челябинская область имеет один из минимальных показателей по уровню потерь бюджета от предоставления региональных налоговых льгот. По последним отчетным данным их отношение общему объему поступлений региональных налогов составило 2,1% при среднем показателе по стране в 21,4%.

Можно констатировать, что в нашем регионе это не самое перспективное с точки зрения ожидаемого результата направление. Тем не менее, правительством области ведется постоянная работа по совершенствованию регионального и местного налогового законодательства, повышающая эффективность предоставления налоговых льгот и обоснованность размеров установленных налоговых ставок.

Вместе с тем, отсутствие в официальной налоговой отчетности сведений о выпадающих доходах региональных и местных бюджетов в разрезе льготных категорий плательщиков затрудняет проведение оценки их эффективности.

На наш взгляд, наличие такой отчетности, выведет работу по повышению эффективности налоговых льгот на более качественный уровень. Особенно это актуально в контексте предполагаемых изменений бюджетного кодекса в части введения понятия «налоговых расходов» и установления требований к их ежегодной оценке.

Также представляется целесообразным разработать на федеральном уровне единую методику проведения анализа и расчета эффективности налоговых льгот.

В-четвертых, проводится оптимизация имущества, не используемого для выполнения государственных и муниципальных функций.

Всего за период с 2013 года реализация такого имущества принесла бюджету области 4 млрд 159,8 млн рублей.

Для активизации работы по укреплению доходной базы местных бюджетов совместно с муниципальными образованиями определяются резервы увеличения их налоговых и неналоговых доходов. Для каждого муниципалитета формируются задания по снижению таких резервов с конкретными целевыми показателями, разрабатываются и реализуются планы соответствующих мероприятий.

При оценке сбалансированности местных бюджетов с целью оказания дополнительной финансовой помощи муниципальным образованиям указанные резервы учитываются в качестве их налогового потенциала.

Дополнительно к указанным мерам в рамках реализации федерального налогового законодательства с 2016 года осуществлен переход к расчету налогов на имущество организаций и физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов. Это в том числе позволит вовлечь в налогообложение объекты недвижимости, инвентаризационная стоимость которых в связи с изменением законодательства с 2013 года не определяется.

**Второе направление** нашей работы – оптимизация бюджетных расходов и повышение их эффективности.

Работа по оптимизации отдельных направлений расходов носит системный характер и проводится как на этапе формирования проекта бюджета, так и в ходе его исполнения. В том числе принимаются меры по исключению дублирующих функций в органах власти, оптимизации бюджетной сети с учетом эффективности работы учреждений, а также по привлечению внебюджетных источников финансирования расходов.

В результате область, помимо принятых при формировании бюджета мер, сэкономила в течение 2013 года 2,7 млрд рублей, в течение 2014 года – 3,8 млрд рублей и в 2015 году 2,3 млрд рублей.

Также ведется **мониторинг экономии бюджетных ассигнований** по результатам конкурсных процедур, проведенных главными распорядителями бюджетных средств. Ассигнования оперативно сокращаются на суммы образовавшейся экономии.

В целом за последние три года дополнительная экономия бюджетных средств при проведении торгов в рамках размещения государственных заказов составила 3,1 млрд рублей или порядка 12% от первоначально предусмотренного объема бюджетных средств.

Отдельное внимание в регионе уделяется повышению качества бюджетного планирования.

На наш взгляд, качество планирования характеризуется реальностью параметров, заложенных при составлении бюджета. Именно поэтому на протяжении нескольких лет доходы региона планируются исходя из консервативного прогноза социально-экономического развития. Это позволяет не допускать принятия новых расходных обязательств, исполнение которых не обеспечено реальными доходными источниками, и способствует сдерживанию долговой нагрузки на бюджет.

Качественному планированию и повышению эффективности бюджетных расходов также способствует применение программно-целевых методов, которые концентрируют имеющиеся ресурсы на наиболее важных с точки зрения социально-экономического развития направлениях. Главный

инструмент – государственные программы, которые охватывают 90% расходов регионального бюджета.

С учетом неравномерного и порой нестабильного поступления доходов в области решаются задачи повышения эффективности управления остатками бюджетных средств на счете. В частности, предусматривается ежемесячное утверждение лимитов бюджетных обязательств и недельное доведение до главных распорядителей бюджетных средств предельных объемов финансирования исходя из прогнозов ликвидности счета.

Точности прогнозирования кассовых поступлений и выплат способствует введенная система мотивации органов власти, учитывающая при установлении выплат стимулирующего характера процент отклонения фактических показателей по доходам и расходам от тех, которые фиксировались в кассовом плане.

Задействован механизм временного использования свободных остатков средств бюджетных и автономных учреждений.

Кроме того, основная часть трансфертов муниципальным образованиям предоставляется с учетом сроков возникновения реальной потребности в их использовании. Аналогичный механизм внедряется и в отношении субсидий, предоставляемых из бюджета юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями.

Указанные меры позволяют нам максимально точно прогнозировать возникновение кассовых разрывов и контролировать наличие собственных средств на счете **в объеме, необходимом для их преодоления**. Это в свою очередь снижает потребность региона в кредитных ресурсах, привлекаемых как для временного покрытия кассовых разрывов, так и дефицита бюджета.

**Третье направление** – совершенствование долговой политики.

Правительством области утверждена долговая политика региона, предполагающая:

- минимизацию объемов заимствований за счет альтернативных источников финансирования расходов;
- обеспечение своевременного возврата и обслуживания долговых обязательств области;
- поддержание положительных кредитных рейтингов области.

В результате ежегодно сокращаются изначально планируемые объемы привлечения кредитных ресурсов, что позволяет сохранять долговую нагрузку Челябинской области на экономически безопасном уровне.

Также осуществляется контроль за долговой политикой в муниципальных образованиях. В рамках заключаемых с муниципалитетами соглашений предусматривается обязанность органов местного самоуправления согласовывать привлечение банковских кредитов. Такая мера предупреждает возникновение необоснованной кредитной нагрузки на местные бюджеты.

Пример тому, снижение в период с 2013 года доли банковских кредитов, привлекаемых муниципалитетами на цели, не связанные с рефинансированием ранее взятых перед банками обязательств с 31 до 5 процентов.

В целом реализация всех вышеназванных мер позволяет финансово обеспечить выполнение расходных обязательств области без кредиторской задолженности, что создает условия для сохранения бюджетной устойчивости и социальной стабильности в Челябинской области.

По итогам 2015 года сохранен рост поступлений в консолидированный бюджет области. К предыдущему периоду их объем вырос на 7,8% и составил 153,6 млрд рублей. Свыше 80% этих средств область заработала самостоятельно. В виде налоговых и неналоговых доходов получено 127,8 млрд рублей с приростом к 2014 году на 9%. Основной прирост обеспечил налог на прибыль организаций на 43,6%, также стабильно поступает налог на доходы физических лиц.

Обеспечивается поэтапное сокращение дефицита регионального бюджета. Так, в 2013 году при планируемом размере дефицита в 17,1 млрд рублей его фактический размер составил 11,2 млрд рублей; в 2014 при плане в 12,3 млрд рублей факт составил 4,3 млрд рублей; и в 2015 году при плане в 11,8 млрд рублей дефицит фактически сокращен до 0,4 млрд рублей.

Несмотря на рост социальных расходов, областной бюджет на 2016 год сформирован с минимальным в нынешних условиях дефицитом в 8,7 млрд рублей или 9,5% к объему налоговых и неналоговых доходов.

На начало 2016 года объем госдолга составил 33 млрд 445,6 млн рублей или 33,8% к налоговым и неналоговым доходам бюджета.

Структура долга на 38,9% сформирована обязательствами по банковским кредитам, 8,4% федеральные бюджетные кредиты, остальные 52,7% составляют обязательства по государственным гарантиям, предоставленным в рамках реализации инвестиционной политики с целью развития доходного потенциала Челябинской области.

По итогам 2015 года объем обязательств по банковским кредитам сократился относительно 2014 года на 2,2 млрд рублей или на 14,4% без увеличения обязательств по федеральным бюджетным кредитам. Их доля в налоговых и неналоговых доходах бюджета составила всего 13,1%.

Основная задача – сохранить долг на экономически безопасном уровне с учетом снижения темпов роста долговой нагрузки и сокращения дефицита бюджета.

В 2016 году реализация всех вышеназванных мер продолжается.

### **Уважаемые члены комитета!**

Выступая на сегодняшнем заседании, хочу также обозначить ряд вопросов, решение которых, на наш взгляд, поспособствует сбалансированности региональных бюджетов.

Речь идет не о выделении дополнительных средств из федерального бюджета, а о совершенствовании на федеральном уровне подходов к межбюджетным отношениям и разграничению полномочий.

Во-первых, предлагаем рассмотреть возможность перевода целевой финансовой помощи, предоставляемой регионам из федерального бюджета, **преимущественно** в нецелевой формат.

Эта мера позволит субъектам Российской Федерации самостоятельно регулировать вопросы финансового обеспечения приоритетных направлений развития с учетом реальных потребностей и наиболее грамотно использовать ресурсы, в том числе в рамках антикризисной политики.

Существующие механизмы консолидации отдельных направлений целевой поддержки, **теоретически предусматривающие** расширение прав субъектов Российской Федерации в ее использовании, **на практике не реализуется**.

Яркий тому пример – единая субвенция из федерального бюджета.

Наряду с предусмотренным федеральным Правительством правом субъектов Российской Федерации перераспределять объемы финансирования по направлениям в рамках единой субвенции, также предусматривается механизм установления уполномоченными федеральными органами целевых показателей в отношении каждого направления.

При этом на практике эти показатели устанавливаются в размерах, которые не то что позволяют перераспределять объемы средств между направлениями, но и в отдельных случаях в связи с недостаточным объемом субвенции обуславливают необходимость добавления к федеральным средствам собственных ресурсов для того, чтобы достичь заданное значения показателей, так как **не достижение значений целевых показателей может повлечь отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**.

К примеру, в 2015 году Челябинской области на реализацию переданных федеральных полномочий из федерального бюджета было выделено:

– в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов 179,2 тыс. рублей;

– в области охраны и использования объектов животного мира – 105,4 тыс. рублей.

Эти цифры говорят сами за себя.

Также есть случаи, когда при расширении функций, выполняемых в рамках переданных федеральных полномочий, объем субвенции не увеличивался, а сокращался.

Так, до августа 2013 года полномочия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения осуществлялись органами государственной власти Челябинской области в отношении 21 объекта. В соответствии с утвержденной методикой, субвенция Челябинской области из федерального бюджета в 2013 году была предоставлена также на обеспечение выполнения полномочий по 21 объекту в сумме 1 млн 233,9 тыс. рублей.

Вопрос недостаточности федеральных средств для исполнения переданных полномочий касается не только направлений, формирующих единую субвенцию.

К примеру, полномочия в области лесного хозяйства. Так, исходя из площади лесного фонда Челябинской области, расчетного объема работ по лесовосстановлению и лесоразведению, а также мероприятий по обеспечению охраны лесов от пожаров и осуществлению государственного лесного контроля, на выполнение данных федеральных полномочий в 2016 году требуется порядка 1 млрд рублей, а объем федеральной субвенции составляет лишь 248 млн рублей.

Несмотря на то, что это не наши полномочия, для защиты лесов от пожаров из регионального бюджета ежегодно выделяются собственные средства.

Отчасти такая ситуация вызвана отсутствием на федеральном уровне нормативов соответствующих затрат, наличие которых обеспечит полный расчет объемов федеральных средств, необходимых для достижения целевых показателей в рамках исполнения делегированных полномочий.

Как я уже говорил, эффективному решению этих вопросов будет способствовать перевод целевой федеральной финансовой помощи **преимущественно** в нецелевой формат.

Сохраняется и другая проблема – незавершенность разграничения полномочий.

Так, с 2005 года отсутствует четкое разграничение полномочий в области пожарной безопасности.

Согласно закону «О пожарной безопасности» к полномочиям федеральных органов государственной власти относится тушение пожаров в населенных пунктах, а к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации – тушение пожаров силами Государственной противопожарной службы.

Следствие такой неоднозначности терминологии – параллельное существование федеральной и региональных противопожарных служб.

При этом расходы на содержание Федеральной противопожарной службы и ее численность снижаются.

Соответственно, для противопожарного прикрытия населенных пунктов регионы вынуждены увеличивать расходы на пожарную безопасность.

Еще один вопрос касается лекарственного обеспечения граждан.

Законом «О государственной социальной помощи» установлено, что лекарственное обеспечение лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, является полномочием Российской Федерации. И осуществление этих полномочий передано субъектам с соответствующей субвенцией.

Бесплатное лекарственное обеспечение льготной категории граждан за счет субвенции осуществляется по установленному на федеральном уровне перечню лекарственных препаратов. Вместе с тем, отдельные граждане нуждаются в дорогостоящих лекарственных препаратах, не входящих в вышеуказанный федеральный перечень.

Федеральное законодательство не предусматривает финансирование субъектами льготного обеспечения граждан лекарственными препаратами, не входящими в вышеназванный перечень. При этом действует постановление федерального Правительства, принятое еще до разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетов в 2004 году, на основании которого судебные органы обязывают субъекты Российской Федерации обеспечивать данную категорию граждан необходимыми лекарственными препаратами за рамками этого перечня за счет средств региональных бюджетов.

Федеральным законодательством закреплено, что расширение перечня полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, устанавливается федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними подзаконными актами.

Расширение полномочий субъектов иными нормативными актами законодательством не предусмотрено.

В связи с этим считаем целесообразным внести изменения в федеральное законодательство в части закрепления полномочий по организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, а также по обеспечению граждан лекарственными препаратами, не входящими в установленный перечень, исключительно за федеральными органами государственной власти либо органами государственной власти субъектов Российской Федерации с соответствующим закреплением доходных источников для реализации указанных полномочий.

Последнее предложение, которое считаем необходимым обозначить, **касается укрепления доходной базы большинства региональных бюджетов.**

Речь идет про распределение в бюджеты субъектов Российской Федерации акцизов на алкогольную продукцию.

В настоящее время акцизы на алкогольную продукцию зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации по месту ее производства. В связи с тем, что производство алкогольной продукции распределено по стране неравномерно, свыше 50% алкогольных акцизов поступает в бюджеты 10 субъектов.

При этом потребление алкогольных напитков происходит почти на всей территории страны. Приобретая их, граждане оплачивают стоимость товара, включающую в себя стоимость соответствующего акциза.

Предлагаем рассмотреть возможность централизованного распределения таких акцизов в региональные бюджеты, то есть пропорционально объемам



розничной реализации алкогольной продукции на территории субъекта, с учетом данных, формируемых в Единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Аналогичный механизм по распределению акцизов существовал до 2012 года.

Данный механизм позволит повысить справедливость распределения финансовых средств и создаст дополнительные условия для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов. Это коснется свыше двух третей субъектов Федерации.

Спасибо за внимание!