

**Ассоциация
экономического взаимодействия субъектов
Российской Федерации Южного федерального округа «Юг»**

Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область,
Ростовская область, Республика Крым, город-герой Севастополь

344002, г.Ростов-на-Дону, ул.Социалистическая, 88
тел. (863) 263-66-77, факс: (863) 263-34-17
<http://askregion.ru>
E-mail:ask_ik@aaanet.ru

**РЕШЕНИЕ № 1
совместного заседания Экономического совета и
Совета по бюджету и налоговой политике Ассоциации «Юг»**

27 апреля 2018 г.

Республика Адыгея
Майкопский район
ст. Даховская

**Основные направления и приоритеты
по повышению качества управления
региональными и муниципальными
финансами субъектов ЮФО**

Обсудив основные направления и приоритеты по повышению качества управления региональными и муниципальными финансами субъектов Российской Федерации Южного федерального округа, участники заседания отмечают следующее.

Эффективность региональной и муниципальной бюджетной политики складывается из множества составляющих – мобилизация доходов, изыскание резервов их увеличения; рациональное использование бюджетных средств, направленное на достижение запланированных результатов; качество планирования и исполнения бюджета; эффективность управления государственным (муниципальным) долгом и др.

Использование всех этих механизмов должно быть в основе взвешенной, продуманной бюджетной политики, направленной на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами для достижения главной цели – сохранения экономической стабильности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, повышения качества жизни граждан.

В субъектах Российской Федерации Южного федерального округа проводится работа по повышению качества управления региональными финансами – оптимизации расходов бюджетов, созданию стимулов к наращиванию доходной базы, проведению консервативной долговой политики с целью адаптации к современным условиям с учетом финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации. По оценке Министерства финансов Российской Федерации.

Федерации за 2016 год 2 региона Южного федерального округа (Республика Адыгея и Ростовская область) отнесены к субъектам Российской Федерации с высоким качеством управления региональными финансами, 5 регионов (Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Волгоградская область, город Севастополь) – с надлежащим качеством управления региональными финансами и 1 регион (Астраханская область) – с низким качеством управления региональными финансами.

Повышение качества управления региональными финансами является основой региональной бюджетной политики на перспективу. Вместе с тем усилия субъектов Российской Федерации во многом зависят от федеральной бюджетной политики. В настоящее время существуют сложности с обеспечением сбалансированности региональных бюджетов, прежде всего, за счет неопределенности поступления налоговых доходов в бюджеты, недофинансирования федеральных полномочий. При этом федеральная политика все больше направлена на повышение ответственности органов власти субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения долгосрочной устойчивости, сбалансированности региональных и местных бюджетов участники заседания **РЕШИЛИ:**

Исполнительному комитету Ассоциации «Юг» обратиться в Министерство финансов Российской Федерации с предложениями:

1. По совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

1.1. Внести изменения в расчет налогового потенциала по налогу на прибыль организаций.

Основой расчета налогового потенциала по налогу на прибыль организаций в целях расчета распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации являются данные о начисленных к уплате суммах налога на прибыль за отчетные налоговые периоды по данным налоговой отчетности (форма 1-НМ).

В соответствии с законодательством о налогах и сборах налогоплательщики налога на прибыль организаций имеют право учесть расходы предыдущих налоговых периодов в налоговой базе текущего налогового периода и возратить из бюджета субъекта Российской Федерации излишне уплаченную сумму налога на прибыль за предшествующие налоговые периоды. Например, по предварительной оценке, за 2017 год из консолидированного бюджета Краснодарского края возвращено (зачтено) более 4 млрд рублей излишне уплаченного налога на прибыль организаций предыдущих налоговых периодов, в том числе более 2,5 млрд рублей за 2012 – 2014 годы одному из крупнейших налогоплательщиков, осуществляющему деятельность на территории Краснодарского края в топливно-энергетическом комплексе. В налоговой отчетности (форма 1-НМ) уточнение данных с учетом указанных операций не предусмотрено, что приводит к значительному искажению налогового потенциала региона при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Предлагается предусмотреть внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие формирование соответствующих форм налоговой от-

четности, в части корректировки данных о начисленных суммах налога на прибыль организаций в региональные бюджеты с учетом уточненных налоговых деклараций, предъявленных налогоплательщиками за предыдущие налоговые периоды.

1.2. Внести изменения в расчет налогового потенциала по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций в части исключения из расчета налогового потенциала субъекта Российской Федерации объема налоговых льгот (пониженных налоговых ставок), предоставляемых субъектом Российской Федерации в качестве стандартного инструмента привлечения и стимулирования роста инвестиций.

2. По внесению изменений в налоговое законодательство.

2.1. Федеральным законодательством установлен значительный объем налоговых льгот по федеральным и региональным налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Так, например, за 2016 год сумма недополученных доходов в консолидированный бюджет Краснодарского края в связи с предоставлением преференций на федеральном уровне по федеральным и региональным налогам составила в целом 14,4 млрд рублей, в том числе по налогу на имущество организаций – 10,0 млрд рублей, по налогу на прибыль организаций – 4,3 млрд рублей.

В настоящее время разработан проект федеральной методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Указанный проект методики определяет общие требования к порядку и критериям оценки эффективности налоговых расходов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), а также особенности учета оценки эффективности налоговых расходов субъектов Российской Федерации в целях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Предлагается предусмотреть внесение изменений в нормативные правовые акты, предусматривающие отнесение налоговых льгот, установленных федеральным законодательством, к налоговым расходам субъектов Российской Федерации в целях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Также предлагается рассмотреть вопрос о внедрении методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на региональном уровне после ее отработки на пилотных регионах и устранения всех выявленных на практике недостатков.

2.2. Основой расчета налогового потенциала по налогу на прибыль организаций в целях расчета распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации являются данные о начисленных к уплате суммах налога на прибыль за отчетные налоговые периоды по данным налоговой отчетности (форма 1-НМ).

В соответствии с законодательством налогоплательщики налога на прибыль организаций имеют право учесть расходы предыдущих налоговых периодов в налоговой базе текущего налогового периода и возратить из бюджета

субъекта Российской Федерации излишне уплаченную сумму налога на прибыль за предшествующие налоговые периоды.

Например, по предварительной оценке, за 2017 год из консолидированного бюджета Краснодарского края возвращено (зачтено) более 4 млрд рублей излишне уплаченного налога на прибыль организаций предыдущих налоговых периодов, в том числе более 2,5 млрд рублей за 2012 – 2014 годы одному из крупнейших налогоплательщиков, осуществляющему деятельность на территории Краснодарского края в топливно-энергетическом комплексе. В налоговой отчетности (форма 1-НМ) уточнение данных с учетом указанных операций не предусмотрено, что приводит к значительному искажению налогового потенциала региона при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Предлагаем предусмотреть вопрос о внесении изменений в нормативные правовые акты, регулирующие формирование соответствующих форм налоговой отчетности, в части корректировки данных о начисленных суммах налога на прибыль организаций в региональные бюджеты с учетом уточненных налоговых деклараций, предъявленных налогоплательщиками за предыдущие налоговые периоды.

2.3. Считаем целесообразным внести изменения в пенсионное законодательство в части установления льготного налогообложения (например, по ставке 10-15 %) страховыми взносами для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, планирующих применять патентную систему налогообложения, на начальном этапе осуществления предпринимательской деятельности.

3. По совершенствованию разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и их финансирования.

3.1. Сохраняется проблема недофинансирования федеральных полномочий. К примеру, в соответствии с пунктом 3 статьи 6.3 «Предоставление социальных услуг» Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) гражданин, имеющий право на получение социальных услуг, может отказаться от их получения, обратившись с заявлением в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, осуществляющий ему ежемесячную денежную выплату. Данная норма законодательства способствует росту числа граждан, отказавшихся от предоставления им социальных услуг в натуральном выражении в пользу получения компенсационных выплат.

Вместе с тем, объем денежных средств, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на выполнение расходного обязательства по оказанию государственной социальной помощи, рассчитывается исходя из количества граждан, имеющих право на ее получение в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ, сохранивших право на льготное лекарственное обеспечение.

Таким образом, решение вопроса лекарственного обеспечения федеральных льготников ложится на региональные бюджеты.

Считаем необходимым внести изменения в статью 6.3 "Предоставление социальных услуг" Федерального закона № 178-ФЗ и статью 16 "Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья" Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ):

а) статью 6.3 Федерального закона № 178-ФЗ дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. Если гражданин имеет право на получение социальной услуги в составе набора социальных услуг, предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 6.2 настоящего Федерального закона в части обеспечения в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, и одновременно право на обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения по иному нормативному правовому акту, указанное обеспечение независимо от основания, по которому оно устанавливается, предоставляется либо по настоящему Федеральному закону, либо по иному нормативному правовому акту по выбору гражданина, если законодательством Российской Федерации не предусмотрено иное.»;

б) пункт 14 части 1 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ дополнить словами "в случае, если указанными лицами не выбрано получение социальной услуги в составе набора социальных услуг, предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" в части обеспечения в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения".

3.2. В связи с недостаточным финансовым обеспечением переданных полномочий Российской Федерации по государственной регистрации актов гражданского состояния и на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, предлагаем внести изменения в Федеральные законы от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» и от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», связанные с исключением передачи данных полномочий субъектам Российской Федерации.

Финансовое обеспечение переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели осуществляется из средств федерального бюджета в порядке и размерах, определяемых Правительством Российской Федерации.

Учитывая специфику данных передаваемых полномочий, которые непосредственно связаны с деятельностью судов общей юрисдикции, предлагается внести изменения в Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», предусматривающие исключение передачи этих полномочий на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предлагаем внести изменения, связанные с исключением из полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения вопросов материально-технического обеспечения деятельности мировых судей.

4. По определению расчетного объема расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определенного в установленном порядке («модельного» бюджета).

4.1. При определении нормированного объема расходов на здравоохранение учитывать средства федерального бюджета, предоставляемые субъектам Российской Федерации в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», средства субъектов Российской Федерации, направляемые на капитальный ремонт и приобретение оборудования.

4.2. При расчете нормативных расходов на оплату труда с начислениями социальным работникам и педагогическим работникам, работающим с детьми-сиротами, (категории, оплата труда которых осуществляется в соответствии с Указами Президента Российской Федерации) по группе полномочий «Социальная поддержка населения» дополнительно к показателям «численность населения моложе 18 лет и старше трудоспособного населения» и «норматив расходов на оплату труда с начислениями социальным работникам и педагогическим работникам, работающим с детьми-сиротами на душу населения моложе 18 лет и старше трудоспособного населения» учитывать численность инвалидов трудоспособного возраста, которые также получают социальные услуги. Например, в Краснодарском крае порядка 400,0 тыс. инвалидов трудоспособного возраста.

Кроме того, нормативные расходы не отражают в полной мере потребность в количестве учреждений социального обслуживания и в численности работников этих учреждений, учитывая удаленность населенных пунктов и большую территорию Краснодарского края. Оплата труда социальных работников и педагогических работников, работающих с детьми-сиротами, осуществляется в соответствии с указами Президента Российской Федерации. Численность указанных категорий работников согласована с федеральными министерствами и определена «дорожными картами».

Предлагается фонд оплаты труда указанных категорий работников учитывать по фактическим расходам в соответствии с данными статистики.

4.3. При определении нормированного объема расходных обязательств на физическую культуру и спорт учитывать расходы субъекта Российской Федерации, связанные с содержанием спортивных объектов, построенных в целях проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года, связанных с проведением Кубка конфедераций в 2017 году и чемпионата мира по футболу в 2018 году.

4.4. С учетом большого объема расходов муниципальных образований субъекта Российской Федерации на разработку генеральных планов, правил

землепользования и застройки, документации по планировке территории при определении расчета объема расходных обязательств на осуществление полномочий в сфере градостроительства и землепользования учитывать количество муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации, а также площадь населенных пунктов.

4.5. С учетом положений статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации при определении расчетного (нормированного) объема расходных обязательств в сфере дорожной деятельности субъекта и муниципальных образований субъекта Российской Федерации учитывать:

а) межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации;

б) доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от иных поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации, утвержденных законом субъекта Российской Федерации, предусматривающие создание дорожного фонда субъекта Российской Федерации;

в) иные поступления в местные бюджеты, утвержденные решениями представительных органов муниципальных образований, предусматривающие создание муниципальных дорожных фондов. При определении расчетного (нормированного) объема расходных обязательств в сфере дорожной деятельности субъекта Российской Федерации и муниципальных образований субъекта Российской Федерации предлагается внести изменения в методику расчета и учитывать в нормированных расходах на осуществление дорожной деятельности сумму консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, направленную на дорожную деятельность (дорожные фонды) в соответствии со статьей 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, с учетом неиспользованных бюджетных ассигнований регионального дорожного фонда в отчетном финансовом году, учтенных при формировании регионального дорожного фонда в текущем финансовом году, и разницы между фактически поступившим и прогнозированным объемом доходов бюджета субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году, учтенной при формировании объема бюджетных ассигнований дорожного фонда в текущем финансовом году.

4.6. В связи с непредвиденным характером расходов по группе полномочий «Тушение пожаров (за исключением лесных пожаров)», включающей в себя расходные обязательства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципальных образований для расчета норматива применять фактически сложившийся объем расходов по полномочиям, входящим в данную группу.

4.7. При произведении расчета нормативных расходов на привлечение заемных средств, а также обслуживание и погашение долговых обязательств учитывать расходы на исполнение государственных гарантий в установленных случаях, выполнение других обязательств субъекта Российской Федерации по выплате агентских комиссий и вознаграждения, реализацию отдельных мероприятий по присвоению субъекту Российской Федерации кредитных рейтингов.

Соответственно, объемы бюджетных ассигнований по указанному полномочию не подлежат расчетному определению, поскольку их величина на каждый год определяется исходя из процентных ставок по привлеченным займам, сроков и графиков привлечений и погашений долговых обязательств, а также стоимости услуг (биржи, депозитария, генерального агента по размещению займа, рейтинговых агентств) согласно заключенным государственным контрактам.

4.8. Утвердить единый государственный реестр полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с закреплением за ними соответствующих социальных и иных стандартов, откорректированных по уровню бюджетной обеспеченности, а также определить нормативную стоимость каждого полномочия.

4.9. Внести изменения в методологию расчета «модельного» бюджета с учетом реальных потребностей регионов, учитывая, что имеющаяся методика основывается на фактических расходах 2016 года, то есть на настоящий момент заниженных. В действующей методике распределения дотации не определен четкий механизм индексации расчетного объема «модельного» бюджета, учитывающий инфляционные факторы, которые оказывают влияние на объем расходов на повышение заработной платы, иные расходы по реализации указов Президента Российской Федерации, рост тарифов на энергоресурсы и т.д.

Предлагается в расчетах применять объемы финансирования расходных обязательств, отраженных в соответствии с требованиями статьи 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает не только перечень нормативных правовых актов, но и оценку стоимости этих полномочий, а не фактические расходы, которые субъекты Российской Федерации в состоянии направить на это полномочие, исходя из обеспечения сбалансированности бюджета на конкретный год.

4.10. Поправочные коэффициенты, применяемые при определении расчетного объема расходных обязательств, не в полной мере учитывают отраслевые и иные особенности отдельных регионов Российской Федерации, такие как: различия в заработной плате, обусловленные применением районных коэффициентов, низкую плотность населения, наличие малокомплектных школ и т.д., приводящие к занижению объема «модельного» бюджета отдельных субъектов Российской Федерации. Например, по группе полномочий в сфере образования предлагается выделить в отдельную группу расходы на финансирование малокомплектных школ, отражая их как фактические расходы, или применять коэффициент удорожания стоимости обучения в сельских малокомплектных школах.

5. По внесению изменений в Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года № 552.

При расчете показателя «Соотношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и объема субсидий муниципальным образованиям из регионального бюджета» в случае замены до-

таций дополнительными нормативами отчислений учитывать расчетный объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (часть расчетного объема дотации), замененный дополнительными нормативами отчислений.

Расчет данного показателя производится как соотношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также субвенций бюджетам муниципальных районов по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений из бюджета субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году к объему субсидий муниципальным образованиям из бюджета субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году (за исключением субсидий, предоставленных муниципальным образованиям из федерального бюджета, а также поступивших от Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства).

6. По увеличению объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации за счет снижения объемов субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации.

В соответствии с Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999, распределение субсидий между бюджетами субъектов РФ осуществляется с учетом предельного уровня софинансирования из федерального бюджета. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 1476-р установлены предельные уровни софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации. При этом существует практика, когда федеральные органы исполнительной власти устанавливают регионам доли софинансирования значительно выше, чем указаны в данном распоряжении.

Существенным недостатком порядка предоставления межбюджетных субсидий является их недостаточная привязка к приоритетам экономического и социального развития регионов. Предоставление субсидий курируется различными федеральными органами исполнительной власти, распределение субсидий происходит по разным направлениям и на основе различных методологических подходов и механизмов распределения.

Уменьшение объемов субсидий из федерального бюджета на 40-50 % и направления данных средств в Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с последующим распределением между субъектами Российской Федерации позволит регионам самостоятельно определять первоочередные направления расходования бюджетных средств с учетом региональной специфики.

7. Рассмотреть вопросы компенсации субъектам Российской Федерации расходов, связанных с предоставлением на базе многофункциональных центров государственных услуг:

федеральных органов исполнительной власти, по которым не предусмотрено взимание государственной пошлины с заявителя (регистрационный учет, миграционный учет, справка о судимости, справка о наличии административ-

ных нарушений за потребление наркотических или психотропных веществ, информация о налоговой задолженности);

государственных внебюджетных фондов (выдача сертификата на материнский (семейный) капитал, рассмотрение заявлений о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, выдача справок о размере пенсии, выдача страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования, прием расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам).

Председатель Экономического совета,
заместитель главы администрации
(губернатора) Краснодарского края



И.П. Галась