

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.

Быстроменяющиеся 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 **решил:**

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 субконтрактации, 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 закрепленной 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, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство 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