

В рамках проведения Интернет-обсуждения вопросов эффективности мер по повышению бюджетной обеспеченности местных бюджетов, принятых Правительством Российской Федерации, министерство финансов Оренбургской области сообщает следующее.

1. По вопросу 1.

Основными мерами по повышению финансовой самостоятельности местных бюджетов, предпринятых Правительством Российской Федерации на 2012 – 2013 годы, стала передача на местный уровень единого сельскохозяйственного налога и налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения. Существенного изменения положения муниципальных образований в Оренбургской области за счет этого не произошло: средний объем поступлений единого сельскохозяйственного налога в 2011 – 2013 годах в Оренбургской области составляет 38 млн. рублей, налога, взимаемого в связи с применением патентной системы – 9,1 млн. рублей. При этом указанные налоги до закрепления их за местным уровнем по решению региональных властей Оренбургской области и без того передавались в местные бюджеты в полном объеме.

Поэтому по нашему мнению в последние годы, к сожалению, наиболее действенными мерами по изменению финансового положения муниципальных образований, являлись меры по перераспределению расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. Так, с 2012 года на региональный уровень были переданы вопросы финансирования муниципальных учреждений здравоохранения, с 2014 года – передаются вопросы финансового обеспечения предоставления дошкольного образования. Расчетные объемы высвободившихся средств местных бюджетов от передачи на областной уровень здравоохранения в 2012 году составили 2,8 млрд. рублей, дошкольного образования с 2014 года – 2,4 млрд. рублей.

Оценивая эффективность этих преобразований, необходимо констатировать, что принятие решений в недостаточной степени учитывало особенности сложившихся финансовых взаимоотношений между уровнями бюджетной системы, либо происходило без должной компенсации выпадающих доходов.

Так, при перераспределении расходных обязательств и доходных источников в 2012 году оценка последствий производилась на уровне «федеральный бюджет – консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации». При этом не были учтены взаимоотношения «субъект Федерации – муниципальные образования». А именно: по данным Министерства финансов Российской Федерации в связи с передачей милиции общественной безопасности на федеральный уровень, прекращением софинансирования из федерального бюджета ряда мер социальной поддержки населения, передачей на областной уровень федеральных учреждений среднего профессионального образования, изъятием административных штрафов в установленной сфере и отдельных видов госпошлины, увеличением доходов от акцизов, Оренбургская область теряла 237,8 млн. рублей.

При этом не было учтено, что с 1 января 2012 года на областной уровень передаются муниципальные учреждения здравоохранения, а государственная пошлина и административные штрафы являлись источниками формирования доходов муниципальных бюджетов. Поэтому в целом, Оренбургская область, казалось бы, потеряла не столь значительную сумму, тогда как муниципальные образования, потеряли существенный объем доходов (госпошлина и штрафы более 331 млн. рублей), и нагрузка на областной бюджет возросла в больших объемах, чем рассчитывал Минфин России.

При передаче полномочия по дошкольному образованию на уровень субъектов федерации было предложено изменить нормативы зачисления налога на доходы физических лиц в бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов. В результате объем доходов областного бюджета оценивается в 1,9 млрд. рублей, а дополнительные расходы лягут на областной бюджет в объеме 2,4 млрд. рублей. Кроме того, отрасль нуждается в модернизации и инвестициях, оплата труда также далека от желаемого уровня, что будет требовать дополнительных ежегодных вложений. При этом следует отметить, что и на муниципальном уровне эти преобразования отразились неоднородно. В городских округах высвободившиеся средства в связи с передачей дошкольного образования в несколько раз превосходят выпадающие доходы вследствие изменения норматива отчислений, в то время как в муниципальных районах эти суммы примерно сопоставимы либо выпадающие доходы превышают высвободившиеся средства.

В Оренбургской области всегда активно применялась практика передачи на местный уровень доходов, являющихся источниками формирования доходов областного бюджета.

В разное время в местные бюджеты передавалась часть налога на прибыль организаций и транспортный налог. Возникающие периодически отрицательные результаты деятельности крупных градообразующих организаций и, как следствие, возвраты из бюджетов сумм излишне уплаченных налогов повлекли за собой значительные объемы выпадающих доходов и негативно отразились на исполнении бюджетов муниципальных образований. В условиях падения объемов производства в Оренбургской области централизация налога на прибыль в доходах федерального и регионального бюджетов позволила нивелировать положение с возвратами из местных бюджетов сумм излишне уплаченного налога на прибыль.

Неопределенность относительно возможности передачи транспортного налога в местные бюджеты, возникшая в связи с формированием дорожных фондов, и увязки их расходов с конкретными доходами, рекомендации федерального центра по снижению ставок этого налога в связи с увеличением акцизов на бензин, вынудили принять решение о централизации транспортного налога в областном бюджете.

В настоящее время в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации в Оренбургской области на уровень муниципальных образований передан налог на доходы физических лиц в части, подлежащей зачислению в областной бюджет, – по нормативу 10 процентов, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в части, подлежащей зачислению в областной бюджет, – по нормативу 100 процентов, сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) в части, подлежащей зачислению в областной бюджет, – по нормативу 100 процентов, сбор за пользование объектами животного мира – по нормативу 100 процентов. Также установлены дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц, замещающие дотации из областного Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), исходя из зачисления в местные бюджеты еще 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Оренбургской области от указанного налога. В суммарном выражении объем передаваемых доходных источников, финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности и решение вопросов местного значения составляет без малого 17,5 млрд. рублей (32 процента налоговых и неналоговых доходов областного бюджета).

В этих условиях возможности областного бюджета по расширению доходной базы муниципальных образований за счет региональных источников исчерпаны.

При этом в настоящее время наблюдается тенденция к жесткому закреплению в федеральном законодательстве нормативов отчислений в местные бюджеты от доходов, являющихся источниками формирования региональных бюджетов. По нашему мнению, это существенно ограничивает права субъектов Российской Федерации по формированию собственной доходной базы и определению возможных источников формирования доходов местных бюджетов. Также это не способствует принятию мер (поиску вариантов) по расширению доходной базы местных бюджетов за счет установления региональными властями отчислений от региональных доходных источников, а также не учитывает особенности и возможности отдельных субъектов в вопросах межбюджетного регулирования.

Нами положительно оценивается инициатива федерального центра по расширению доходных источников местных бюджетов за счет акцизов на нефтепродукты. В Оренбургской области сумма доходов местных бюджетов в результате этого только в 2014 году оценивается в 565 млн. рублей. Вместе с тем, в условиях неопределенности относительно того, в бюджеты каких муниципальных образований должны зачисляться эти доходы, наличия проблем с оформлением в собственность автомобильных дорог (особенно на поселенческом уровне), хронического дефицита местных бюджетов, считаем неэффективной обязательную увязку акцизов с расходами на дорожное хозяйство.

2. По вопросу 3.

К сожалению, на сегодняшний день доходная база местных бюджетов очень ограничена в силу следующих причин. Оренбургская область – производитель нефти, газа, черных и цветных металлов. Предприятия этих комплексов обеспечивают занятость населения и поступление основных доходов. Другой отраслью экономики региона является сельское хозяйство, которое ведется в условиях рискованного земледелия. Налоговая система устроена так, что платежи крупных добывающих предприятий не поступают в местные бюджеты, сельское хозяйство в силу климатических факторов находится в убыточном состоянии уже не один год. Низкая платежеспособность сельского населения, которое составляет 43 процента всего населения области, не дает возможности иметь достойную доходную базу на местном уровне, поэтому земельный налог и налог на имущество физических лиц не являются локомотивом местного самоуправления. Областной бюджет с ежегодно увеличивающейся нагрузкой, уже не способен передать сколь-нибудь значимые доходные источники. Перераспределение доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых нормативов отчислений создает условия для существенных различий в возможностях бюджетов по решению вопросов местного значения.

Возможным вариантом решения вопроса по расширению доходных источников местных бюджетов может являться передача на местный уровень отдельных федеральных доходных источников, например, налога на прибыль организаций, отдельных видов государственной пошлины и штрафов за нарушение правил дорожного движения. При этом по налогу на прибыль организаций должны быть разработаны механизмы, исключаящие концентрацию поступлений в муниципальных образованиях, где сконцентрировано производство.

Недействующий сегодня полноценно механизм отрицательных трансфертов, на наш взгляд, должен быть заменен механизмом расчета дифференцированных нормативов отчислений по налогам, используемым при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

3. По вопросу 4.

В результате постоянных изменений в законодательстве Российской Федерации в части перераспределения расходных обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы происходят регулярные изменения и в системе межбюджетных отношений. По нашему мнению это не способствует обеспечению долгосрочной и даже среднесрочной стабильности и устойчивости финансовой системы, особенно на ее региональном и муниципальном уровнях. Не способно обеспечить предсказуемость финансовой политики в должной мере и формирование бюджетов на трехлетний период. В условиях увеличения нагрузки на региональные бюджеты за счет передачи отдельных полномочий ор-

ганов местного самоуправления без расширения доходных источников регионы вынуждены ежегодно изменять объемы межбюджетных трансфертов местным бюджетам, перечень передаваемых доходов и (или) нормативы отчислений в местные бюджеты от региональных доходных источников.

Существенно сужается финансовая самостоятельность региональных органов власти в связи с установлением в федеральном законодательстве обязательных нормативов отчислений в местные бюджеты от доходов, являющихся источниками формирования региональных бюджетов.

Закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации обязательности установления критериев выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований и необходимость формирования фондов финансовой поддержки исходя из этих критериев увеличивают нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации, а установленный запрет на снижение расчетных объемов финансовой помощи, лишает гибкости при осуществлении бюджетной политики в условиях перераспределения расходных обязательств.

В ряде случаев перечисление субсидий, субвенций в субъекты Российской Федерации федеральными министерствами производится в конце финансового года (25-29 декабря). В результате, по объективным причинам, полученные средства не могут быть освоены в полном объеме, что приводит к образованию неиспользованных остатков целевых средств на начало очередного финансового года, которые подлежат возврату в федеральный бюджет. В последующем их использование возможно не раньше конца марта начала апреля при условии принятия решения федеральным органом исполнительной власти о подтверждении потребности в них. В результате нарушаются сроки исполнения субъектом Российской Федерации принятых обязательств по оплате государственных контрактов и предоставлению социальных выплат.

Субъекты Российской Федерации вынуждены нести дополнительные расходы за счет собственных средств в связи выполнением передаваемых полномочий Российской Федерации.

Не четко разграничены федеральным законодательством отдельные полномочия между уровнями государственной власти и органами местного самоуправления.

4. По вопросу 5.

С учетом изложенного выше предлагается:

1. Закрепить в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип долгосрочной стабильности межбюджетных отношений, установив запрет на вступление в силу в течение одного трехлетнего бюджетного периода решений органов государственной власти Российской Федерации, приводящих к изменению расходов и (или) доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Аналогичное требование должно быть установлено и

для субъектов Российской Федерации при выстраивании взаимоотношений с муниципальными образованиями.

Кроме того, в Бюджетном кодексе Российской Федерации необходимо установить обязательность согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, предусматривающих изменение межбюджетных отношений, и принятия соответствующих решений исходя и с учетом мнения субъектов Российской Федерации.

2. Исключить установление федеральными законами расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств.

3. Расширить права субъектов Российской Федерации по установлению нормативов отчислений в местные бюджеты от доходов, являющихся источниками формирования региональных бюджетов, путем сокращения числа региональных доходных источников, по которым необходимость установления нормативов отчислений в местные бюджеты установлена в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

4. Установить понятие «программный бюджет», определить место в нем госпрограмм и установить, как соотносятся госпрограммы с реестром расходных обязательств.

5. Также в целях повышения эффективности бюджетных расходов необходимо установить и реализовать практически принцип стабильности бюджетной классификации, а также принцип ее единства на всех уровнях бюджетной системы.

На сегодняшний день проблемы, связанные с бюджетной классификацией, – это одни из острейших проблем. Федеральное законодательство устанавливает требования к отражению только части расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В отношении оставшейся части субъекты Российской Федерации и муниципальные образования самостоятельны. Причем формирование ведомственной структуры расходов бюджетов осуществляется по одним принципам, а отчетности об исполнении бюджетов – по другим. Очередные изменения намечаются в связи с переходом к программной структуре бюджета, что создает определенные трудности при проведении работ по подготовке проектов бюджетов на 2014 год. Связанные с изменением бюджетной классификации изменения в программных комплексах, с помощью которых осуществляется формирование и исполнение бюджетов, требуют дополнительных бюджетных расходов, а также трудовых затрат.

Считаем, что вопросы установления и применения бюджетной классификации должны решаться централизованно и только на федеральном уровне.

6. Организовать работу по изменению походов к формированию ведомственной структуры расходов бюджетов на основе бюджетной классификации, отвечающей в первоочередном порядке задачам составления программного бюджета и обеспечивающей приоритетное положение госпрограмм в бюджете.

7. Закрепить полномочия по установлению нормативов расходов на аппарат управления поселений, заключению с ними соглашений, проведению проверок бюджетной отчетности и иных обязательных требований, предусмотренных статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, за органами местного самоуправления муниципальных районов.

Данное предложение обусловлено следующими обстоятельствами.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации введена норма, которая устанавливает, что в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений, межбюджетные трансферты бюджетам поселений (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления поселений основных условий предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам, предусмотренных данной статьей. Одним из таких условий является недопустимость превышения, установленных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. В отношении высокодотационных поселений, а также поселений, не имеющих годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет, должны применяться такие дополнительные меры, как:

1) подписание соглашений с финансовым органом субъекта Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;

2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

3) проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта Российской Федерации;

4) иные меры, установленные федеральными законами.

На территории Оренбургской области на сегодняшний день функционирует 607 муниципальных образований, в том числе 8 городских округов, 1 закрытое административно-территориальное образование, 35 муниципальных районов и 563 поселения. Большая часть муниципальных образований относится к категории высокодотационных и на них распространяются вышеуказанные требования. В этой связи у органов государственной власти субъекта Российской Федерации возникли дополнительные обязательства по работе с поселениями, входящими в состав муниципальных районов. А учитывая значительное количество муниципальных образований, органы государственной власти не в силах выполнить такой объем работ самостоятельно.

Исходя из вышеизложенного, предлагается закрепить часть полномочий указанных в статье 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации за органами местного самоуправления муниципальных районов.

Одновременно отмечаем, что подобная практика успешно применяется в Оренбургской области с 2009 года и имеет положительные результаты.

8. При организации местного самоуправления в муниципальных районах предоставить субъектам Российской Федерации право выбора между формированием двухуровневой системы органов местного самоуправления, т.е. «самостоятельные органы местного самоуправления муниципального района – самостоятельные органы местного самоуправления поселений», и одноуровневой системы органов местного самоуправления, т.е. «самостоятельные органы местного самоуправления муниципального района, имеющие свои территориальные органы на уровне поселений». По нашему мнению, в условиях, когда поселения не обладают достаточными доходными, кадровыми и управленческими ресурсами для полноценного решения вопросов местного значения, одноуровневая система органов местного самоуправления позволит повысить эффективность местного самоуправления, более качественно решать проблемы на уровне поселений за счет использования административных ресурсов муниципальных районов. Кроме того, одноуровневая система местного самоуправления дает реальную возможность повысить и финансовую самостоятельность муниципальных образований за счет сокращения значительной части управленческого аппарата поселений, а предложенная выше модель организации местного самоуправления обеспечивает гарантии реализации местного самоуправления в поселениях, что не противоречит принципам и основам местного самоуправления.

9. Упорядочить предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, обратив внимание на равномерность их перечисления в течение финансового года, а также принять меры по снижению объема межбюджетных трансфертов, перечисляемых в октябре – декабре.

10. Внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где четко определить, за каким уровнем публичной власти закрепляются полномочия по организации сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, а также регулированию численности безнадзорных домашних животных, организации и обеспечению деятельности приютов для содержания безнадзорных домашних животных.

11. Сформулировать определения «осуществление тушения пожаров» и «организация тушения пожаров», либо закрепить тушение пожаров в населенных пунктах, включая организацию и осуществление тушения, за одним уровнем публичной власти.

Предложение обусловлено следующими обстоятельствами. Статьей 16 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» полномочие по осуществлению тушения пожаров в населенных пунктах, в том числе в городских лесах, закреплено за Российской Федерацией, а организация тушения пожаров в населенных пунктах силами Государственной противопожарной службы закреплено за субъектами Российской Федерации. Вместе с тем термин «осуществление тушения пожаров» в законе не определен, а содержание термина «организация тушения пожаров» недостаточно понятно, в связи с чем возникает неясность, какие расходы должны производиться для реализации данных полномочий.

12. Внести изменения в Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ «О библиотечном деле», определив в нем понятие «межпоселенческая библиотека» и ее функции.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям муниципального района отнесено решение вопросов по организации библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками и комплектование их библиотечными фондами. Однако, федеральным законодательством функции межпоселенческой библиотеки не определены, что затрудняет осуществление расчета затрат на содержание этих библиотек.

13. Статьей 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (вступающего в силу с 1 сентября 2013 года) определено, что педагогические работники, проживающие и работающие в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педа-

гогическим работникам федеральных государственных образовательных организаций устанавливаются законодательством Российской Федерации, а работникам образовательных организаций субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных организаций – законодательством субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, законодательством не определено, кто должен устанавливать порядок и условия предоставления самой компенсации. Условия и порядок возмещения расходов могут регулировать лишь вопросы взаимоотношений с теми органами, кто предоставляет компенсацию расходов. Учитывая изложенное, считаем необходимым определить в законодательстве кто должен устанавливать порядок и условия предоставления компенсации расходов.

Министр Т.Г.Мошкова