

Информация Думы Ставропольского края

Эффективность мер, принятых Правительством Российской Федерации в 2012 - 2013 годах, по повышению доходных источников местных бюджетов.

В последнее время в федеральное законодательство вносятся изменения, которые предусматривают увеличение объема поступления налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты, в том числе за счет их перераспределения с уровня субъектов Российской Федерации. При этом значительный приток доходов наблюдается по наиболее экономически развитым муниципальным образованиям, и без того имеющим достаточные средства для осуществления вопросов местного значения. Выравнивание же финансовых возможностей "бедных" муниципальных образований отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. Бюджеты субъектов Российской Федерации в данном случае несут двойные «потери»: сокращение налоговых и неналоговых доходов, закрепляемых федеральным законодательством за местными бюджетами, и увеличение затрат на выравнивание бюджетной обеспеченности экономически слабых муниципальных образований.

Наряду с этим на федеральном уровне продолжается работа по разграничению расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, с 1 января 2012 года вступили в силу внесенные Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 313-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" изменения, согласно которым вопросы оказания медицинской помощи населению переданы в ведение субъектов Российской Федерации. Сокращение расходов местных бюджетов в Ставропольском крае по данному основанию составило более 2,6 млрд. рублей. Кроме того, с 1 января 2012 года предоставление мер социальной поддержки по оплате жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), также предоставляется за счет средств краевого бюджета. Сокращение расходов местных бюджетов по данному направлению составило 263,7 млн рублей. Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" с 1 января 2014 года обеспечение государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях осуществляется путем предоставления субвенций из краевого бюджета. Сокращение расходов местных бюджетов в крае по данному направлению составило 2 485,1 млн рублей

В совокупности сокращение расходных обязательств муниципальных образований путем передачи их на уровень субъекта Российской Федерации с одновременным перераспределением на муниципальный уровень дополнительных налоговых доходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации приводит к дисбалансу бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом в структуре прогноза расходов консолидированного бюджета Ставропольского края на 2014 - 2016 годы доля социально значимых расходов (в том числе на реализацию майских 2012 года Указов Президента Российской Федерации) значительно возросла и составит в 2014 году около 72,7 процента, а расходы инвестиционного характера сведены к минимуму. В данных условиях

необходимо решать вопрос укрепления финансовых возможностей в целом консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет перераспределения доходов с федерального уровня в пользу субъектов Российской Федерации.

С учетом изложенного перераспределение доходов, в настоящее время поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, в бюджеты муниципальных образований возможно при условии возмещения "потерь" доходов бюджетов субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в виде дополнительных налоговых доходов, в настоящее время зачисляемых в федеральный бюджет, и (или) межбюджетных трансфертов.

1. Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований

Одной из основных проблем формирования межбюджетных отношений остаются вопросы недостаточности средств на осуществление полномочий соответствующего уровня власти. Закрепление ответственности определенного уровня власти за решение установленных федеральным законодательством полномочий должно сопровождаться соответствующим финансовым обеспечением. Поэтому полагаем необходимым разработать на федеральном уровне экономически обоснованные финансовые нормативы на реализацию государственных и муниципальных полномочий (оказание государственных и муниципальных услуг) и использовать их для построения межбюджетных отношений как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

2. Возможные пути и способы укрепления доходной базы местных бюджетов для создания условий устойчивого исполнения расходных обязательств муниципальных образований

В целях расширения налоговой автономии региональных властей основными стратегическими документами Правительства Российской Федерации по бюджетному и налоговому планированию неоднократно обозначалась необходимость оптимизации установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам. Так, основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов предусмотрена их поэтапная отмена. В то же время, в связи с установлением законодательством Российской Федерации льгот по региональным и местным налогам, ежегодные потери бюджетов регионов весьма значительны.

Учитывая увеличение объема социальных расходов, которые предстоит осуществить субъектам Российской Федерации, предлагаем рассмотреть вопрос об отмене льгот, установленных законодательством Российской Федерации по региональным и местным налогам, не поэтапно, а одномоментно с 2014 года.

3. Совершенствование налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации в целях формирования сбалансированных местных бюджетов

3.1. Низкое экономическое развитие отдельных муниципальных образований в силу объективных факторов и, соответственно, низкий уровень налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, с одной стороны, и необходимость выполнения закрепленных федеральным законодательством вопросов местного значения, с другой стороны, приводят к высокому уровню дотационности муниципальных образований Ставропольского края.

Одним из направлений по снижению доли межбюджетных трансфертов в доходах

местных бюджетов и созданию стимулов к развитию налогового потенциала является предоставление права замены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов.

Согласно статьям 137 и 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причитающаяся из бюджета региона, может быть заменена на дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц (далее НДФЛ). В настоящее время доходы от НДФЛ в бюджетах муниципальных районов Ставропольского края по показателям на 2013 год составляют от 62 до 91 процента от объема налоговых и неналоговых доходов. В случае принятия решения о замене дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на дополнительный норматив от НДФЛ и без того высокая зависимость местного бюджета от данного налога значительно усиливается.

Считаем целесообразным внести изменения в статьи 137 и 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающие расширение перечня федеральных и региональных налогов, по которым могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты взамен дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, причитающейся им из бюджета субъекта Российской Федерации.

Снижению доли межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов может способствовать и предоставление муниципальным образованиям поселенческого уровня права замены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, выделяемой из районных фондов финансовой поддержки поселений в соответствии со статьей 142.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов, зачисляемых в бюджет муниципального района.

При этом для достижения результата необходимо одновременно внести изменения в статью 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющую порядок расчета доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов муниципальных образований. В целях повышения заинтересованности муниципальных образований в развитии налогооблагаемой базы на территории соответствующего муниципального образования считаем необходимым объем дотации, замененной на дополнительный норматив отчислений от НДФЛ, рассматривать как собственные доходы, а не как финансовую помощь.

Предлагается внести соответствующие изменения в статьи 136, 137, 138 и 142.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3.2. Статьей 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации одним из условий предоставления финансовой помощи бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов (за исключением межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) определено соблюдение соответствующими органами местного самоуправления поселений бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. При этом порядок и механизм реализации данной нормы законодательства Бюджетным кодексом Российской Федерации не определен.

Считаем необходимым внести соответствующие изменения в статью 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3.3. В действующее федеральное законодательство постоянно вносятся

изменения, затрагивающие вопросы разграничения расходных полномочий между органами власти различного уровня. При этом перераспределение расходных обязательств между бюджетом субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями не сопровождается соответствующими изменениями федерального законодательства в части предоставления субъектам Российской Федерации права по идентичному перераспределению доходов между соответствующими уровнями бюджетов (например, при передаче расходных обязательств по предоставлению медицинской помощи населению с муниципального уровня на уровень субъектов Российской Федерации).

Полагаем целесообразным в случае принятия федеральных законов, приводящих к перераспределению закрепления отдельных расходных полномочий за различными уровнями власти, одновременно вносить необходимые изменения в законодательство, регулирующее закрепление доходов за соответствующими уровнями бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволит обеспечить балансировку доходов и расходов соответствующих бюджетов.

Наряду с этим не допускать установление федеральными законами расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств без определения источников их финансового обеспечения.

3.4. В условиях разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти федеральным законодательством по целому ряду вопросов местного значения полномочия и ответственность органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований оказались размытыми. Зачастую разделение функций между районом и поселениями носит весьма условный характер, отсутствует четкое определение содержания полномочия. К примеру, организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью, создание условий для обеспечения поселений услугами по организации досуга и услугами организаций культуры - это вопросы местного значения и для района, и для поселения.

В целях исключения дублирования функций необходима четкая регламентация осуществления деятельности и полномочий органов местного самоуправления муниципалитетов разных типов по реализации вопросов местного значения.

3.5. В связи с принятием Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" значительные изменения внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части осуществления государственного и муниципального финансового контроля. Закон предполагает наличие следующих органов муниципального финансового контроля:

контрольно-счетный орган муниципального образования (функции внешнего контроля) - аудит эффективности, направленный на определение экономности и результативности использования бюджетных средств; экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах; экспертиза государственных (муниципальных) программ; анализ и мониторинг бюджетного процесса; подготовка предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

финансовое управление администрации муниципального района, городского округа

(функции внутреннего финансового контроля) - контроль за не превышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и бюджетными ассигнованиями; контроль за соответствием проводимой операции коду бюджетной классификации; контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства; при осуществлении полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю проводит санкционирование операций; применение мер бюджетного принуждения.

Закон предполагает создание органа внутреннего муниципального финансового контроля муниципального образования со следующими полномочиями: контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; контроль за полнотой и достоверностью отчетности по реализации муниципальных программ, в том числе отчетности об исполнении муниципальных заданий; анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего муниципального финансового контроля и внутреннего финансового аудита; нормирование в сфере закупок, предусмотренное статьей 19 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", при планировании закупок; определением и обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании планов-графиков; применением заказчиком мер ответственности и совершением иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; соответствием поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; своевременностью, полнотой и достоверностью отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; соответствием использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

До принятия вышеназванного Закона финансовые управления администраций муниципальных районов и городских округов осуществляли функции предварительного, текущего и последующего финансового контроля, а также осуществляли контроль за реализацией Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" на территории муниципального образования. В связи со вступлением в силу Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" министерство финансов Ставропольского края предлагает возложить функции органов внутреннего муниципального финансового контроля муниципального образования на финансовые управления администраций муниципальных районов и городских округов. Такое совмещение полномочий даст возможность не увеличивать штатную численность органов местного самоуправления и использовать квалифицированные кадры, осуществляющие функции муниципального финансового контроля, имеющиеся в штатных расписаниях финансовых управлений.