

РЕШЕНИЕ №2

Секции по межбюджетным отношениям

Координационного совета по экономической политике, финансам и инвестициям
Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов
Российской Федерации «Сибирское соглашение»

9 февраля 2007 г.

г.Белокуриха

О повышении качества управления общественными финансами в условиях среднесрочного финансового планирования

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации», вопросы формирования межбюджетных отношений в рамках среднесрочного бюджетного планирования, финансового обеспечения реализации полномочий Российской Федерации, переданных для исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации с 1 января 2007 года, Секция по межбюджетным отношениям отмечает следующее.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» приводит нормы бюджетного законодательства в соответствие с изменениями федерального законодательства, принятыми в течение 2004-2006 годов. Практическая реализация этих норм усилит роль бюджетов в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и страны в целом. Вместе с тем, законопроект содержит ряд недостатков и нуждается в дальнейшей проработке.

Действующая в настоящее время система межбюджетных отношений не предусматривает эффективных инструментов поддержки экономического развития субъектов Российской Федерации, не способствует усилению заинтересованности субъектов Российской Федерации в наращивании налогового

потенциала. Бюджеты значительной части субъектов Российской Федерации и большинства муниципальных образований зависят от ежегодно принимаемых на федеральном уровне решений. При этом в условиях действующей системы межбюджетных отношений при распределении средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов не учитываются реальные размеры доходов бюджетов и расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Субвенции из Федерального фонда компенсаций не обеспечивают в полном объеме расходы бюджетов субъектов Российской Федерации по исполнению делегированных полномочий, в том числе расходы на администрирование.

Механизм компенсации субъектам Российской Федерации затрат, связанных с передачей дополнительных полномочий, практически не работает. Ряд федеральных законов (например, Трудовой кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» и др.) возлагают на субъекты Российской Федерации дополнительные полномочия без передачи соответствующих финансовых ресурсов из федерального бюджета.

В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях затруднены процессы текущего и среднесрочного финансового планирования в связи с недостаточным объемом информации, предоставляемой налоговыми органами и органами статистики для прогнозирования.

Все вышеизложенное снижает эффективность финансового обеспечения реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий.

Исходя из вышеизложенного,

СЕКЦИЯ РЕШИЛА:

1. Принять за основу поправки к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (прилагаются).

Поручить рабочей группе по бюджетному законодательству доработать их в срок до 22 февраля, с учетом поступивших замечаний и предложений.

2. Предложить Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

2.1. при рассмотрении проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации...» учесть предложения субъектов Российской Федерации – членов Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», обратив особое внимание на необходимость решения следующих вопросов:

2.1.1. внесения дополнений в статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающие регулирование бюджетных правоотношений не только настоящим Кодексом, но и законами субъектов Российской Федерации (в пределах их компетенции), и иными актами бюджетного законодательства;

2.1.2. дополнения Бюджетного кодекса Российской Федерации следующими понятиями и терминами: «уполномоченный орган», «кассовые разрывы», «прямой получатель бюджетных средств»;

2.1.3. дополнения статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации абзацем следующего содержания (пункт 229 статьи 1 проекта закона): «Органы местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, вправе заключать соглашения с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации о передаче ему полномочий (части полномочий) по казначейскому исполнению местных бюджетов, установленных настоящим Кодексом»;

2.1.4. уточнения положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в части предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, с целью повышения эффективности (перераспределение «отрицательного трансферта») и унификации принципов выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов, а также уточнения перечня межбюджетных трансфертов, передаваемых из местных бюджетов (бюджетов муниципальных район, поселение).

2.2. при формировании федерального бюджета на 2008-2010 годы предусмотреть возможность выделения бюджетам субъектов Российской Федерации следующих межбюджетных трансфертов:

дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в целях компенсации выпадающих доходов субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе северные территории в целях обеспечения досрочного завоза грузов в отдаленные и труднодоступные районы;

субвенций для исполнения расходных обязательств по обеспечению педагогических работников образовательных учреждений бесплатной жилой площадью с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), первоочередному предоставлению им жилой площади с соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»;

субсидий на софинансирование расходов региональных и местных бюджетов по описанию границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства; по учету, инвентаризации, оформлению технической документации на земельные участки граждан и муниципальное имущество.

3. Просить Совет при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Совет законодателей Сибирского федерального округа и Совет Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» поддержать и направить в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, иные заинтересованные органы государственной власти, следующие предложения Секции по совершенствованию бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации:

3.1. законодательно урегулировать проблему разграничения полномочий уровней государственной власти и местного самоуправления, когда расходные обязательства одного уровня власти определяются решениями другого уровня, исключив практику принятия на федеральном уровне решений, влекущих увеличение расходных обязательств субъектов Российской Федерации без компенсации расходов из федерального бюджета;

3.2. утвердить федеральным законом систему единых государственных минимальных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на предоставление бюджетных услуг на душу населения для использования при формировании бюджетов всех уровней и распределении финансовой помощи из вышестоящих бюджетов;

3.3. Внести изменения в Методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, предусматривающие:

определение объема фонда на основании полноценного расчета параметров консолидированного бюджета Российской Федерации, включая параметры федерального бюджета и параметры бюджета каждого субъекта Российской Федерации;

расчет параметров бюджетов субъектов Российской Федерации на основании социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на предоставление бюджетных услуг, и с учетом не только фактического уровня инфляции, но и новых принимаемых по решениям федеральных органов государственной власти обязательств субъектов Российской Федерации;

определение дотационности регионов на основе показателей «минимально допустимой бюджетной обеспеченности» в соответствии с минимальными социальными стандартами и нормативами финансовых затрат;

учет дополнительных факторов, определяющих размер налоговой базы и ее дифференциацию по регионам;

закрепление и доведение до субъектов Российской Федерации формулы расчета показателя относительного уровня налоговой нагрузки на отрасли экономики и промышленности;

3.4. средства из Фонда регионального развития направлять, независимо от показателей бюджетной обеспеченности, на государственную поддержку проектов, реализация которых способствует развитию экономической базы субъектов Российской Федерации и, как следствие, усилению налогового потенциала;

3.5. при определении норм расходов федерального бюджета по предоставлению средств субъектам Российской Федерации на осуществление переданных федеральных полномочий учитывать региональные особенности субъектов Российской Федерации, такие как удаленность от «центра», высокая транспортная составляющая, ограниченные сроки завоза продукции, суровые климатические условия, обуславливающие более продолжительный отопительный сезон и т.п., а так же более тесно взаимодействовать с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при формировании объемов необходимых средств на соответствующий финансовый год.

3.6. рассмотреть возможность подготовки поправок в нормативные правовые акты в сфере налогового и бюджетного законодательства, в части:

установления порядка компенсации за счет средств федерального бюджета доходов региональных и местных бюджетов, выпадающих в связи с установлением решениями федеральных органов государственной власти льгот различным категориям налогоплательщиков по уплате земельного налога, транспортного налога, налога на имущество организаций;

урегулирования вопросов применения статьи 388 Налогового кодекса Российской Федерации до 1 января 2008 года в части уплаты земельного налога юридическими лицами, приобретшими право временного пользования землей (срочного пользования или аренды), или внесения изменений в главу 31 «Земельный налог» части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уплаты юридическим лицом земельного налога, приобретшим право временного пользования землей (срочного пользования или аренды);

передачи части полномочий налоговых органов по налоговому администрированию органам местного самоуправления с целью обеспечения возможности прогнозирования, учета и контроля за начислением и уплатой налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

введения в практическую деятельность института сборщиков местных налогов и сборов;

установления права на получение информации, необходимой для формирования региональных и местных бюджетов и относящейся к категории налоговой тайны, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, уполномоченными в области финансов;

закрепления обязанности физических лиц по обязательной регистрации объектов недвижимости, установления упрощенного порядка регистрации, сроков и ответственности за уклонение от нее;

3.7. обеспечить подготовку методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

по разграничению имущественных прав между муниципальными образованиями;

по расчету «отрицательных трансфертов» из бюджетов муниципальных образований в бюджеты субъектов Российской Федерации;

по среднесрочному финансовому планированию;

3.8. подготовить методологическую базу для внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в том числе в виде рекомендаций, проектов нормативных правовых актов, регламентов. При этом обеспечить своевременное внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в части организационно-правовых форм организаций бюджетной сферы, создания системы управленческого учета управления качеством предоставляемых бюджетных услуг.

4. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

4.1. разработать механизм предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, стимулирующий муниципальные образования к наращиванию собственного налогового потенциала;

4.2. содействовать формированию системы эффективного муниципального финансового контроля;

4.3. оказать содействие Секции в организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

5. Создать рабочую группу Секции по подготовке кадров для финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (соруководители – В.Г.Притупов, Е.А.Казакевич).

Поручить рабочей группе:

до 15 февраля 2007 года подготовить рабочую программу учебного курса «Управление муниципальными финансами» для сотрудников финансовых органов муниципальных образований;

в феврале – мае 2007 года провести на базе Межрегионального центра повышения квалификации Сибирской академии государственной службы межрегиональные научно-практические семинары по теме «Управление муниципальными финансами», с привлечением к преподавательской деятельности сотрудников финансовых органов субъектов РФ – членов МА «Сибирское соглашение»;

до 20 марта 2007 года подготовить, совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, заинтересованными научно-образовательными учреждениями и консалтинговыми структурами, предложения по формированию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Руководитель Секции, Заместитель
Губернатора Красноярского края –
руководитель департамента финансов
администрации Красноярского края

А.В.Новак