

Об утверждении Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года

Распоряжение · № 1123-р · от 08.08.2009 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

ОТ 8 АВГУСТА 2009 Г. № 1123-Р

МОСКВА

1. Одобрить прилагаемую Концепцию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года (далее - Концепция).
2. Утвердить план мероприятий по реализации Концепции.
3. Минфину России, Минрегиону России и другим федеральным органам исполнительной власти в своей деятельности учитывать положения Концепции.
4. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в своей деятельности учитывать положения Концепции.

Председатель Правительства
Российской Федерации В.Путин

ОДОБРЕНА

распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 8 августа 2009 г. № 1123-р

КОНЦЕПЦИЯ

межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации
и муниципальных образованиях
до 2013 года

Последовательное совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации осуществляется с 1999 года в рамках реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 , Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 , Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р , а также в соответствии с положениями бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в соответствующих годах.

Одним из итогов совершенствования межбюджетных отношений является создание законодательной базы разграничения расходных полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В целях обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований законодательством Российской Федерации установлены доходы, закрепленные за

соответствующими бюджетами на постоянной основе. Это предопределяет устойчивость поступления доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и создает возможности для их стабильного роста.

Достигнут высокий уровень прозрачности и предсказуемости межбюджетных отношений. Более 95 процентов объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета распределяется на основе единых методик исходя из объективных показателей, адекватно отражающих факторы, определяющие потребность в финансировании. Распределение свыше 70 процентов объема межбюджетных трансфертов утверждается в рамках федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Переход к среднесрочному бюджетному планированию на федеральном уровне обусловил планирование межбюджетных трансфертов на среднесрочную перспективу. Большинство межбюджетных трансфертов распределено между субъектами Российской Федерации на 3 года, что создает условия для повышения качества финансового планирования в регионах.

Установление объективного порядка распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации позволило обеспечить гарантированный уровень доходов бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования расходных обязательств.

Принятие Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" расширило возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления государственными и муниципальными финансами. В целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления региональными финансами Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований.

Принятие Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" обеспечило своевременную реализацию мер по поддержке финансового рынка и отраслей экономики и устранение правовой неопределенности в процессе применения отдельных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Установлена возможность самостоятельного определения субъектами Российской Федерации необходимого размера предоставляемого обеспечения соответствующих обязательств при предоставлении субъектами Российской Федерации государственных гарантий по банковским кредитам, привлекаемым юридическими лицами, расширены возможности регионов и муниципалитетов по привлечению бюджетных кредитов за счет установления права предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на срок до 3 лет, а также предоставлено право формирования фондов финансовых резервов субъектов Российской Федерации.

Принятие постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" позволило сформировать единые методологические подходы к предоставлению и созданию условий для обеспечения эффективного использования субсидий из

федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Действенным стимулом проведения ответственной финансовой политики стали субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов, предоставляемые на конкурсной основе бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам в целях активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса и стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Системной стала методологическая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию управления бюджетным процессом. Министерством финансов Российской Федерации разработаны проекты типовых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по бюджетному процессу для реализации реформы местного самоуправления, а также методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Современный этап развития в Российской Федерации взаимоотношений между органами власти всех уровней по вопросам оказания государственных услуг предполагает дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений и повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Действующая система разграничения расходных обязательств между органами власти на разных уровнях бюджетной системы в отдельных случаях требует корректировки в целях возложения ответственности за обеспечение предоставления бюджетных услуг на органы публичной власти, способные сделать это наиболее эффективно.

В ряде субъектов Российской Федерации остается низким качество управления бюджетным процессом, свидетельством чего являются высокий по сравнению со среднероссийским уровнем уровень просроченной кредиторской задолженности по отношению к их собственным доходам, низкое качество финансового планирования, а также недостаточное использование современных процедур и методов управления бюджетным процессом в каждой из фаз бюджетного цикла.

Несмотря на то, что постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, разработка и реализация этих мер в субъектах Российской Федерации находится в начальной стадии, в частности не везде внедрены принципы бюджетирования, ориентированного на результат, практически отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов.

Предусматривается расширение инструментов мотивации субъектов Российской Федерации в целях осуществления ими ответственной финансовой политики.

Среднегодовые темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за последние несколько лет в 2 раза превышали показатели инфляции. Увеличение доходов складывалось благодаря росту экономики страны, что привело к положительной динамике поступлений налоговых и неналоговых доходов субъектов Российской Федерации. Высокие темпы роста доходов обусловили существенное увеличение объемов средств, направляемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на обеспечение расходных обязательств. В 2009 году произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, в частности налога на прибыль организаций. Сокращение доходов в наибольшей степени затронуло субъекты Российской Федерации, доходы которых значительно зависят от финансового состояния крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной, химической и других сферах промышленности.

В условиях экономического кризиса субъекты Российской Федерации столкнулись с проблемами обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, снижения занятости населения, сокращения финансовых ресурсов на осуществление капитальных вложений, а также риска возникновения кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам.

В этой связи необходима разработка и реализация мер, направленных на смягчение последствий экономического кризиса на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, осуществление структурных преобразований в системе межбюджетных отношений и повышение их эффективности в среднесрочной перспективе, а также повышение качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В соответствии со сложившейся ситуацией развитие межбюджетных отношений и инструментов управления бюджетным процессом в ближайшие годы необходимо направить на решение следующих задач:

установление особенностей организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в условиях экономического кризиса;

создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и местного самоуправления;

дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Реализация настоящей Концепции будет осуществляться в условиях кризисной ситуации в экономике, негативным образом сказывающейся на поступлении доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, что предполагает новые подходы к организации и осуществлению бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо осуществлять меры, направленные на адаптацию доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации к сложившейся экономической ситуации и развитие доходного потенциала на своей территории, включающие:

подготовку прогноза поступлений доходов исходя из реальной ситуации в экономике;

оперативную корректировку бюджетов при отклонении поступлений доходов от прогнозных данных;

осуществление анализа обоснованности и эффективности применения налоговых льгот и принятие мер по их оптимизации;

обеспечение увеличения поступлений по налогам в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в первую очередь за счет постановки на учет неучтенных объектов налогообложения;

поддержку значимых для региона отраслей экономики, наиболее подверженных кризису, в том числе меры по использованию гарантийных механизмов, осуществление субсидирования процентных ставок;

взаимодействие в рамках антикризисных комиссий с крупнейшими налогоплательщиками, расположенными на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в целях обеспечения своевременного и полного выполнения ими налоговых обязательств.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует обеспечить адекватную экономической ситуации корректировку расходов, предполагающую осуществление следующих мер:

инвентаризация и оптимизация расходов субъектов Российской Федерации, в том числе оптимизация расходов на содержание бюджетной сферы и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

обеспечение реструктуризации сети бюджетных учреждений при условии сохранения качества и объемов государственных и муниципальных услуг;

сокращение капитальных и других расходов, не связанных с обеспечением жизнедеятельности объектов социальной и коммунальной инфраструктуры;

финансирование капитальных вложений по объектам с высокой степенью готовности и ограничение расходов на приобретение оборудования;

обеспечение жесткого режима экономного и рационального использования бюджетных средств, направленных на оказание социально значимых государственных и муниципальных услуг, включая установление для бюджетных учреждений нормативов потребления топливно-энергетических и других материальных ресурсов;

недопущение кредиторской задолженности по принятым обязательствам, в первую очередь по заработной плате и социальным выплатам.

Предполагается разработать рекомендации субъектам Российской Федерации по осуществлению мер, направленных на оздоровление бюджетного сектора субъектов Российской Федерации.

Обеспечение сбалансированности местных бюджетов с использованием механизма бюджетного кредитования предусматривается осуществлять при условии оптимизации бюджетов муниципальных образований и отсутствия роста кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам.

Необходимо установить единый порядок временного использования органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления остатков средств субсидий и субвенций на единых счетах соответствующих бюджетов на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Повышение эффективности использования бюджетных средств в условиях экономического кризиса требует совершенствования инструментов управления бюджетным процессом.

Одной из превентивных антикризисных мер является предусмотренное законодательством Российской Федерации право формирования фондов финансовых резервов органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Необходимо установить требование об обязательном формировании фондов финансовых резервов в субъектах Российской Федерации с моноотраслевой структурой экономики, поступления доходов в бюджеты которых могут значительно сократиться при ухудшении экономической конъюнктуры. Министерством финансов Российской Федерации предусматривается разработать методические рекомендации по формированию и использованию средств фондов финансовых резервов субъектов Российской Федерации.

Следует предоставить право направления органами государственной власти субъектов Российской Федерации средств резервных фондов на приобретение федеральных государственных ценных бумаг. При этом их владельцы должны иметь право осуществлять быструю продажу указанных активов в течение финансового года без риска снижения собственных доходов.

Предоставление дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в кризисных условиях необходимо осуществлять при условии приведения бюджетных параметров в соответствие с реальной экономической ситуацией и отсутствия кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам.

В рамках реализации антикризисных мер при значительном снижении доходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (более 30 процентов по сравнению с аналогичным периодом предыдущего финансового года), предусматривающих предоставление финансовой помощи соответственно из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимо усиливать механизмы финансового администрирования, предусматривающие

подписание соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации либо между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления об объеме и направлениях расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в которых произошло снижение доходов.

Следует осуществлять мониторинг исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях кризиса.

В целях повышения эффективности межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях Министерству финансов Российской Федерации следует разработать методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений.

Для создания стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в условиях экономического кризиса необходимо обеспечить повышение эффективности использования бюджетных средств и создание стимулов субъектам Российской Федерации к внедрению передовых технологий управления бюджетным процессом. Для этого предусматривается создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации, а также показателей оценки качества такого процесса. Показатели такой оценки должны содержать индикаторы использования в бюджетном процессе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, включающих доклады главных распорядителей бюджетных средств о результатах и основных направлениях деятельности и обоснования бюджетных ассигнований.

В целях создания стимулов к расширению практики использования передовых инструментов управления бюджетным процессом в качестве одного из индикаторов следует учитывать темп роста доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат.

Система индикаторов также должна включать показатели состояния нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, финансового состояния регионов и результаты проверок контрольно-надзорных органов.

На основании мониторинга качества управления бюджетным процессом на региональном уровне предполагается формирование рейтинга субъектов Российской Федерации.

В зависимости от полученной оценки субъекты Российской Федерации будут выделены в 3 группы. В отношении субъектов Российской Федерации с высокой степенью качества управления бюджетным процессом будет предусмотрена система поощрения.

Для группы субъектов Российской Федерации со средней степенью качества управления бюджетным процессом будет установлено требование по разработке и принятию в установленные сроки мер по повышению качества управления бюджетным процессом в тех сферах, в которых качество управления оценено на низком уровне.

Субъектам Российской Федерации с низкой степенью качества управления бюджетным процессом Министерством финансов Российской Федерации будут выноситься предписания о ненадлежащем качестве управления бюджетным процессом, что потребует принятия мер по устранению ими недостатков организации и осуществления бюджетного процесса. Этим субъектам Российской Федерации потребуется осуществлять аудит эффективности использования бюджетных средств и принятие программы повышения качества управления бюджетным процессом.

Низкая степень качества управления бюджетным процессом будет являться основанием для внесения предложения Министерством финансов Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации о рассмотрении вопроса о соответствии руководителя финансового органа субъекта Российской Федерации занимаемой должности.

Результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по качеству управления бюджетным

процессом предусматривается размещать на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в сети Интернет.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется установить аналогичный порядок оценки управления бюджетным процессом органами местного самоуправления. Министерством финансов Российской Федерации будут разработаны рекомендации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами. Субъектам Российской Федерации необходимо провести анализ финансового обеспечения публичных нормативных обязательств, осуществить разработку и утверждение критериев качества предоставления услуг, методик расчета финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий и обеспечить финансирование бюджетных учреждений в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат.

Необходимо разработать рекомендации субъектам Российской Федерации по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат.

Кроме того, предусматривается разработать рекомендации субъектам Российской Федерации по внедрению долгосрочного финансового планирования.

Предстоит разработать стандарты и нормативы минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг. Такие стандарты и нормативы должны определять минимальный гарантированный объем и качество таких услуг и использоваться при оценке сбалансированности соответствующих бюджетов.

Повышению качества управления бюджетным процессом будет способствовать совершенствование организации государственного и муниципального контроля. В этих целях требуется уточнить порядок формирования контрольных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также их полномочия.

В целях повышения результативности государственного (муниципального) финансового контроля и обеспечения единства подходов к его организации и осуществлению субъектами Российской Федерации необходимо установление единых регламентов по выполнению функций государственного (муниципального) финансового контроля.

В качестве меры, направленной на повышение ответственности субъектов Российской Федерации за проводимую бюджетную политику, необходимо уточнить критерии и процедуру введения временной финансовой администрации. В целях обеспечения своевременного принятия мер по восстановлению платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо установить следующие критерии введения временной финансовой администрации:

превышение объема просроченной задолженности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по долговым обязательствам и (или) его задолженности по бюджетным обязательствам свыше 10 процентов объема собственных доходов в последнем отчетном финансовом году при невыполнении показателей, предусмотренных утвержденным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией планом восстановления платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, согласованным соответственно с Министерством финансов Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

превышение объема просроченной задолженности субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по долговым обязательствам и (или) его задолженности по бюджетным обязательствам свыше 20 процентов объема собственных доходов в последнем отчетном финансовом году и неснижение в течение 90 дней просроченной задолженности субъектов Российской Федерации и муниципального образования по обязательствам ниже указанного уровня. Необходимо уточнить правовое положение временной финансовой администрации, установить требования о прекращении деятельности такой администрации только после восстановления

платежеспособности субъекта Российской Федерации и муниципального образования и обеспечить ее взаимодействие с кредиторами.

В целях совершенствования процедуры придания гласности работе по формированию бюджета муниципального образования органам местного самоуправления необходимо расширить возможности выбора вариантов доведения до сведения населения информации о показателях решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год.

Для повышения открытости бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях следует установить требования об обязательном обнародовании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления отчетов о достигнутых результатах за истекший финансовый год, характеризующих достижение поставленных на финансовый год целей, а также о задачах, требующих решения в очередном финансовом году, и направлениях их достижения.

Министерству финансов Российской Федерации необходимо продолжить работу по оказанию помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в разработке нормативной правовой базы, подготовке и переподготовке кадров для работы в финансовых органах, разработке методических рекомендаций по управлению региональными и муниципальными финансами.

Министерству финансов Российской Федерации следует разработать рекомендации субъектам Российской Федерации по проведению региональных конкурсов в сфере реформирования муниципальных финансов.

В сложившейся экономической ситуации необходимо существенно изменить параметры бюджетов субъектов Российской Федерации, в связи с чем предусматривается адекватная корректировка механизмов межбюджетного регулирования.

В целях повышения объективности распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации следует внести коррективы в порядок расчета индекса налогового потенциала, учитывающие изменения налоговой базы субъектов Российской Федерации в условиях экономического кризиса.

В целях установления единого подхода в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях к утверждению объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности при среднесрочном планировании, а также повышения возможностей субъектов Российской Федерации выравнивать бюджетную обеспеченность муниципальных районов (городских округов) при изменении показателей, используемых при расчете на очередной финансовый год и на плановый период, представляется целесообразным предоставить субъектам Российской Федерации право утверждения на плановый период нераспределенного между муниципальными образованиями объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в устанавливаемых бюджетным законодательством Российской Федерации размерах. Аналогичным правом следует наделить муниципальные районы в случае составления и утверждения бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Необходимо предусмотреть в Бюджетном кодексе Российской Федерации требования к порядку определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и дотаций на выравнивание бюджетов поселений, предусматривающие определение их объема исходя из необходимости достижения уровня бюджетной обеспеченности, устанавливаемого законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Механизм предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законами субъектов Российской Федерации, не обеспечивает значительного сокращения различий в уровне расчетных

налоговых доходов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены муниципальные образования, имеющие чрезмерно высокий налоговый потенциал, сформированный по не зависящим от деятельности органов местного самоуправления причинам. В то же время указанный механизм не стимулирует органы местного самоуправления к проведению мер по увеличению налогового потенциала на соответствующей территории.

Необходима корректировка механизма предоставления указанных субсидий, ориентированная на изъятие сверхдоходов с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и создание дополнительных стимулов муниципальным образованиям к увеличению налогового потенциала путем установления прогрессивной шкалы изъятия.

В связи с существенным ростом доли узкоцелевых межбюджетных трансфертов необходимо проведение комплексной оценки эффективности межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации в форме субсидий в соответствии с принципами, согласно которым выделение субсидий целесообразно лишь в случаях, когда субсидии:

направлены на снижение значительных различий в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг между субъектами Российской Федерации;

предусматривают повышение качества (объема) предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации до установленного в Российской Федерации или субъектах Российской Федерации показателя;

обусловлены неравномерным распределением потребителей отдельных государственных (муниципальных) услуг по субъектам Российской Федерации.

Необходимо установить требования к порядку предоставления субсидий, предусматривающие недопустимость установления нескольких субсидий по одному направлению, определение четких конечных целей и сроков их достижения, по завершении которых предоставление субсидий должно быть прекращено.

Уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должен определяться как с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) - получателя субсидии, так и оценки показателей, характеризующих сроки достижения целей софинансирования и степень отставания в уровне качества предоставления бюджетной услуги. В порядке предоставления субсидий может содержаться условие о недопущении снижения объемов расходов на оказание услуг, софинансируемых из вышестоящего бюджета со стороны субъекта Российской Федерации и муниципального образования - получателя субсидии в течение всего срока софинансирования.

Необходимо продолжение работы по объединению отдельных субсидий в состав соответствующих консолидированных субсидий. В то же время цели и условия предоставления консолидированных субсидий могут сохраняться с учетом ранее действующих субсидий, включенных в состав консолидированной субсидии.

Предоставление консолидированных субсидий предусматривает больше прав по использованию финансовых ресурсов и достижению поставленных целей предоставления государственных (муниципальных) услуг их получателями. Получатель субсидии должен иметь возможность самостоятельно распределять выделенные средства по направлениям, включенным в субсидию с условием обеспечения достижения поставленных перед ним целей и решения конкретных задач. Органом власти, осуществляющим государственную политику в соответствующей сфере, должны быть определены перечень показателей, характеризующих качество государственных (муниципальных) услуг, их целевых значений, а также система отчетности.

Органам власти, осуществляющим предоставление консолидированных субсидий, необходимо предоставить право предусматривать приостановление и в ряде случаев сокращение предоставления межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, не обеспечивающим достижение целевых значений показателей качества государственных

(муниципальных) услуг.

В ряде случаев необходимо переходить от предоставления субсидий к конкурсной системе их выделения из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации на структурные преобразования, что позволит существенно оптимизировать расходы соответствующих бюджетов при сохранении стимулов по выполнению расходных обязательств.

При предоставлении финансовой помощи из федерального бюджета уровень софинансирования следует устанавливать с учетом уточненного уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в соответствии со сложившейся экономической ситуацией.

В последнее время сложилась широкая практика делегирования расходных обязательств с передачей субвенций как между органами государственной власти, так и между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Для повышения эффективности предоставления делегированных государственных (муниципальных) услуг необходимо установление положения об утверждении в составе методик расчетов субвенций поправочных коэффициентов, учитывающих фактический уровень охвата населения передаваемыми государственными (муниципальными) услугами, что позволит снизить объем неиспользованных средств субвенций по отдельным делегированным полномочиям. Необходимо повысить эффективность контроля за качеством исполнения передаваемых полномочий.

В целях расширения возможностей управления бюджетными средствами, предусмотренными на осуществление делегированных обязательств, следует проработать вопрос о предоставлении субвенций на финансовое обеспечение нескольких делегированных обязательств в форме консолидированной субвенции.

Предусматривается подготовить доклад Министерства финансов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации о практике формирования и распределения субвенций из федерального бюджета.

Необходимо исключить объем иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета местным бюджетам посредством бюджетов субъектов Российской Федерации, при расчете доли межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в форме иных межбюджетных трансфертов в порядке, предусмотренном законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, из общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Предусматривается установить право предоставления бюджетных кредитов как между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так и органами местного самоуправления, а также наделить органы местного самоуправления правом оказывать поддержку субъектам Российской Федерации в форме бюджетных кредитов, что положительно скажется на финансовом обеспечении расходных обязательств отдельных субъектов Российской Федерации.

В ближайшие годы предстоит совершенствовать механизмы оказания финансовой помощи отдельным муниципальным образованиям.

Правоприменительная практика показала недостатки системы присвоения статуса наукограда и механизмов оказания им финансовой поддержки. Система оказания финансовой поддержки не ориентируется на стимулирование существенного ускорения инновационного развития.

В рамках реализации настоящей Концепции Министерством финансов Российской Федерации совместно с Министерством регионального развития Российской Федерации предусматривается подготовить доклад в Правительство Российской Федерации об анализе эффективности механизмов государственной финансовой поддержки закрытых административно-территориальных образований и наукоградов и предложения по следующим вопросам:

установление более конкретных и обоснованных критериев присвоения статуса наукограда, отражающих уровень научно-технического и инновационного потенциала и перспективы для

дальнейшего инновационного развития;

усиление целевой направленности средств, выделяемых на развитие наукоградов, преимущественно на поддержку развития инновационной деятельности, инновационной инфраструктуры и рост инвестиционной привлекательности муниципального образования с учетом программ развития наукоградов;

проведение ежегодно мониторинга состояния состава и показателей научно-производственного комплекса законодательно установленным критериям, а также разработка механизмов снятия статуса наукоградов на основании результатов, полученных в рамках мониторинга.

Как показала практика применения Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании", существует необходимость совершенствования действующего порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам закрытых административно-территориальных образований. Необходимо установить реальную взаимосвязь конкретных механизмов предоставления государственной финансовой поддержки закрытых административно-территориальных образований с учетом особенностей их функционирования и реализации местного самоуправления на территории таких образований. В первую очередь это относится к межбюджетным трансфертам на обеспечение жильем выезжающих из закрытых административно-территориальных образований граждан. Правовая неурегулированность этого вопроса по экономическому содержанию (мера социальной поддержки или ограничение проживания граждан в связи с особым режимом закрытого административно-территориального образования) и по определению категорий граждан, подлежащих отселению, снижает эффективность использования выделяемых средств.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность выработки принципиально новых подходов к финансированию переселения граждан из закрытых административно-территориальных образований, используя положительную практику действующих адресных механизмов выплаты субсидий на обеспечение жильем и (или) жилищные сертификаты.

Для повышения эффективности предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований необходимо консолидировать межбюджетные трансферты указанным муниципальным образованиям, обусловив предоставление консолидированного трансферта необходимостью достижения установленных целей.

В целях совершенствования системы разграничения расходных обязательств между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на разных уровнях бюджетной системы необходима дальнейшая ее корректировка, предусматривающая возложение на соответствующие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования таких полномочий, которые могут быть наиболее эффективно ими выполнены, в частности полномочия по обеспечению деятельности милиции общественной безопасности, мировых судей, судебно-медицинской экспертизы и др.

В целях наиболее эффективного предоставления отдельных муниципальных услуг населению следует более четко разграничить расходные обязательства в сферах, отнесенных к ведению как муниципальных районов, так и поселений, что позволит устранить возможность дублирования функций указанных муниципальных образований. К таким функциям относятся обеспечение досуга и массового отдыха населения, организация библиотечного обслуживания и др.

Кроме того, в законодательство Российской Федерации о разграничении расходных обязательств Российской Федерации между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на разных уровнях бюджетной системы следует внести изменения, направленные на уточнение формулировок полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения. Следует внести изменения в отраслевое законодательство Российской Федерации, направленные на наиболее полное раскрытие содержания расходных обязательств субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения. Потребуется проведение мониторинга реализации вопросов местного значения в социальной сфере.

На время неблагоприятной экономической ситуации необходимо предоставить право субъектам Российской Федерации осуществлять централизацию расходных обязательств местных органов власти без перераспределения доходных источников в целях гарантирования предоставления муниципальных услуг. Это позволит осуществлять предоставление указанных услуг вне зависимости от экономической ситуации, сложившейся в муниципальных образованиях, повысить эффективность предоставления муниципальных услуг и обеспечить минимально необходимый уровень их предоставления.

Существенным резервом повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами является объединение усилий нескольких субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по совместному предоставлению государственных (муниципальных) услуг гражданам. В связи с этим потребуются внесение изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации и разработка методических рекомендаций по механизму финансового обеспечения региональной и муниципальной кооперации.

В целях развития стимулов к увеличению доходов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, наиболее полного учета многообразия видов муниципальных образований, различий в специфике их инфраструктуры и экономическом потенциале, а также создания дополнительных инструментов повышения заинтересованности органов местного самоуправления в наращивании налогового потенциала предусматривается рассмотреть вопрос о предоставлении органам государственной власти субъектов Российской Федерации права установления единых дополнительных нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в местные бюджеты в зависимости от их типов. Закрепленные по единым нормативам за местными бюджетами налоговые доходы от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в указанные бюджеты по нормативам 20 и 10 процентов соответственно, во многих субъектах Российской Федерации могут приводить к увеличению различий в уровне бюджетной обеспеченности отдельных муниципальных образований, так как не учитывают присущие им особенности, в том числе уровень экономического развития и налоговый потенциал.

В этой связи следует предоставить право органам государственной власти субъектов Российской Федерации законодательно устанавливать в пределах 30 процентов отчислений от налога на доходы физических лиц иные единые нормативы отчислений от налога в бюджеты поселений и муниципального района, в состав которого включены указанные поселения, что позволит сократить бюджетную асимметрию и расходы региональных бюджетов на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

При определении уровня финансовой автономии муниципальных образований включение налоговых доходов по дополнительным нормативам в объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам снижает стимулы к наращиванию доходов за счет роста поступлений от налоговых доходов, в связи с чем следует не учитывать такие нормативы при расчете доли межбюджетных трансфертов для целей определения условий организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Перспективным источником формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов является налог на недвижимость. Необходимо завершить работу по подготовке предложений о распределении доходов от данного налога между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. Введение налога на недвижимость целесообразно после установления отдельных его элементов и проведения апробации механизма указанного налога в отдельных субъектах Российской Федерации.

Предусматривается проведение анализа бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в целях определения проблем, препятствующих росту налогового потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по региональным и местным налогам, и выявление путей их решения. В первую очередь это касается вопросов передачи объектов

недвижимости в собственность, оформления собственности на земельные участки и недвижимое имущество, кадастровой оценки земель, а также взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов.

Реализация предлагаемых мер по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации, а также мер, направленных на смягчение негативных последствий экономического кризиса на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, обеспечит дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений и будет способствовать повышению эффективности бюджетной системы Российской Федерации на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

УТВЕРЖДЕН

распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 8 августа 2009 г. № 1123-р

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ

по реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года

Вид документаСрок исполнения

Ответственный исполнитель

1.

Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношенийпроект федерального законадекабрь 2009 г.

Минфин России

2.

Внесение изменений в законодательство Российской Федерации о разграничении расходных полномочийпроект федерального законаапрель 2010 г.

Минрегион России Минфин России

3.

Внесение изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерациипостановление Правительства Российской Федерациисентябрь 2009 г.

Минфин России Минрегион России

4.

Разработка порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансамиприказ

Минфина Россиидекабрь 2009 г.

Минфин России

5.

Разработка рекомендаций по формированию и использованию средств региональных фондов финансовых резервовметодические рекомендациидекабрь 2009 г.

Минфин России

6.

Разработка рекомендаций по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях методические рекомендации март 2011 г.

Минфин России

7.

Разработка рекомендаций по осуществлению мер, направленных на оздоровление бюджетного сектора субъектов Российской Федерации методические рекомендации декабрь 2009 г.

Минфин России

8.

Проведение анализа бюджетного и налогового законодательства в части оценки системы региональных и местных налогов доклад в Правительство Российской Федерации декабрь 2009 г.

Минфин России Минрегион России

9.

Подготовка предложений по совершенствованию механизма введения временной финансовой администрации доклад в Правительство Российской Федерации декабрь 2009 г.

Минфин России Минрегион России

10.

Анализ эффективности механизмов государственной финансовой поддержки закрытых административно-территориальных образований и наукоградов доклад в Правительство Российской Федерации декабрь 2009 г.

Минфин России Минрегион России

11.

Разработка рекомендаций субъектам Российской Федерации по проведению отбора муниципальных образований на получение субсидий на реформирование муниципальных финансов методические рекомендации март 2012 г.

Минфин России

12.

Разработка методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений приказ

Минфина России июнь 2010 г.

Минфин России

13.

Разработка рекомендаций субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами методические рекомендации июнь 2010 г.

Минфин России

14.

Разработка рекомендаций по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения методические рекомендации июнь 2010 г.

Минрегион России Минфин России

15.

Мониторинг реализации вопросов местного значения в социальной сфере приказ Минрегиона России март 2011 г.

Минрегион России

16.

Разработка рекомендаций по внедрению долгосрочного финансового планирования в субъектах Российской Федерации методические рекомендации март 2010 г.

Минфин России Минрегион России

17.

Изучение практики формирования и распределения субвенций из федерального бюджета доклад в Правительство Российской Федерации декабрь 2010 г.

Минфин России Минрегион России с участием иных заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации
