



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНФИН РОССИИ)

Ильинка, д. 9, Москва, 109097
Телетайп: 112008 телефакс: +7 (495) 625-08-89

28.11.2018 № 06-04-11/01/86092

На № _____

Исполнительному директору Союза
городов Центра и Северо-Запада
России

А.А.Васильеву

ул. Федоровский ручей, 2/13,
Великий Новгород, 173000

Уважаемый Александр Анатольевич!

Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации в соответствии с письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 02.11.2018 № П16-57504 рассмотрел предложения участников состоявшегося в г.Пскове 28 сентября 2018 года общего Собрания Союза городов Центра и Северо-Запада России по вопросам финансового обеспечения муниципальных образований и сообщает.

О пересмотре межбюджетных отношений с целью обеспечения полноценного развития всех муниципальных образований.

Система межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях сложилась в результате установленного федеральным законодательством Российской Федерации разграничения полномочий между органами публично-правовой власти, которому соответствует законодательно закрепленный перечень налоговых и неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы.

Оказание финансовой поддержки местным бюджетам, в том числе в рамках межбюджетного регулирования, создание условий для сбалансированного исполнения местных бюджетов относится к компетенции органов государственной власти регионального уровня. Субъекты Российской Федерации исполняют обязательства по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований и имеют право предоставления различных форм финансовой поддержки местным бюджетам.

На федеральном уровне решаются проблемы сбалансированности как регионов, так и муниципальных образований в отношении территорий в целом, путем выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, предоставления им целевых межбюджетных трансфертов и

формирования политики и правил межбюджетных отношений.

Минфином России проводится мониторинг межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях и исполнения местных бюджетов, а также оценка качества межбюджетных отношений на региональном уровне, результаты которых размещаются на сайте Минфина России в сети Интернет и позволяют оценить сложившуюся практику межбюджетных отношений в регионах.

По данным Федерального казначейства местные бюджеты Центрального и Северо-Западного федеральных округов исполняются, в целом, стабильно. На 1 ноября т.г. профицит составил соответственно 17,7 млрд. рублей и 11,8 млрд. рублей, наблюдается рост доходов местных бюджетов, в том числе собственных доходов, налоговых доходов по отношению к аналогичному периоду прошлого года.

В 2017 году объем средств (с учетом капитальных расходов) на исполнение вышеуказанных расходных обязательств муниципальных образований Центрального и Северо-Западного федеральных округов составил соответственно 482,6 млрд. рублей и 174,6 млрд. рублей, что составляет 93 % и 95,3 % в объеме собственных доходов указанных местных бюджетов (за 2017 год соответственно 518,9 млрд. рублей и 183,3 млрд. рублей). Объем средств без учета капитальных расходов на исполнение вышеуказанных расходных обязательств составил в 2017 году соответственно 403,3 млрд. рублей и 144,5 млрд. рублей, что составляет 77,7 % и 78,8 % к объему собственных доходов местных бюджетов.

На федеральном уровне реализуются меры, направленные на повышение финансовой обеспеченности муниципальных образований.

В рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» реализована поэтапная передача в 2013-2016 годах в местные бюджеты отдельных налоговых и неналоговых доходов, зачисляемых ранее в федеральный и региональные бюджеты, в результате чего объем дополнительных поступлений в местные бюджеты за период 2013-2017 годов составил 227,4 млрд. рублей, в том числе в 2017 году - 59,5 млрд. рублей, что составляет 4,3% к объему налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов за 2017 год. Дальнейшее укрепление местных финансов с учетом необходимости сохранения сбалансированности федерального и региональных бюджетов возможно путем закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – Кодекс) необходимых налоговых и неналоговых доходных источников только в случае передачи органам местного самоуправления соответствующих соразмерных федеральных и (или) региональных полномочий.

Принимаются меры по совершенствованию механизмов стимулирования соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, предусмотренные в Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», например, путем предоставления грантов из федерального и региональных бюджетов соответственно регионам и

муниципалитетам, достигшим наиболее высоких темпов наращивания собственного экономического потенциала и снижения уровня дотационности территорий.

Также на федеральном уровне прорабатываются дополнительные направления по увеличению доходов местных бюджетов (расширение практики применения торгового сбора во всех регионах с зачислением налоговых поступлений в доходы местных бюджетов; введение на уровне пилотных регионов туристического сбора (по аналогии с курортным сбором), как неналогового доходного источника; развитие самообложения граждан и инициативного бюджетирования).

В части сферы межбюджетных отношений отмечаем, что Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 29 октября 2018 года внесен проект федерального закона № 573902-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» (далее - законопроект № 573902-7), предусматривающий:

расширение бюджетных полномочий регионов и муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) путем предоставления права устанавливать единые нормативы отчислений в бюджеты соответствующих видов муниципальных образований от отдельных неналоговых платежей, что создает условия для расширения доходной базы местных бюджетов, и учета вышеуказанных неналоговых поступлений при взимании «отрицательных» трансфертов, а также при выравнивании бюджетной обеспеченности в составе доходного потенциала бюджетов муниципалитетов;

уточнение форм, порядков и условий предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях, в том числе путем введения «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне, дотаций на сбалансированность, единой субвенции местным бюджетам; возможности снижения регионами размеров критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (финансовых возможностей) муниципалитетов при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, что позволит регионам более эффективно осуществлять выравнивание; заключения соглашений о предоставлении таких дотаций регионом с обязательствами по достижению показателей социально-экономического развития муниципалитетов и мерами ответственности за нарушение обязательств (на районном и окружном уровнях - возможность заключения таких соглашений с поселениями и внутригородскими районами);

уточнение подходов, связанные с ограничениями по организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, контролем за их исполнением и применением мер к нарушающим такие ограничения муниципалитетам, изменение расчета размера дотационности муниципальных образований, в том числе преобразованных муниципалитетов.

Вышеуказанные положения законопроекта № 573902-7 направлены на создание условий для повышения финансовой устойчивости местных бюджетов и

качества формирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

О внесении изменений в бюджетное законодательство в части наделения субъектов Российской Федерации обязанностью по установлению единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации.

Законопроектом № 573902-7 предусматривается расширение бюджетных полномочий регионов и муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) путем отнесения к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации установления нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Так, в статью 58 Кодекса вносятся изменения, предусматривающие, что законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации или иного закона субъекта Российской Федерации на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для соответствующих видов муниципальных образований нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от следующих неналоговых доходов, подлежащих зачислению в соответствии с Кодексом в бюджет субъекта Российской Федерации: денежные взыскания (штрафы), предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; плата за негативное воздействие на окружающую среду; плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации.

Данные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации реализуются в качестве прав, а не обязанности субъектов Российской Федерации, что соответствует установленному статьями 30 и 31 Кодекса принципу разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и принципу самостоятельности бюджетов.

Аналогичные бюджетные полномочия законопроектом № 573902-7 предоставляются муниципальным районам (городским округам с внутригородским делением) в отношении возможности передачи отдельных неналоговых поступлений в бюджеты поселений (внутригородских районов). При этом вместо платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации, предусмотрена возможность перераспределения платы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков, что может быть направлено, в первую очередь, на пополнение неналоговых доходов сельских поселений.

Вышеуказанные положения законопроекта № 573902-7 будут способствовать более эффективному распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

О предусмотрении в федеральном бюджете на очередной финансовый год и

плановый период межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации для предоставления их местным бюджетам в целях компенсации выпадающих доходов по местным налогам в результате установления налоговых льгот на федеральном уровне.

Вопрос о разработке механизма, предусматривающего ежегодную компенсацию региональным и местным бюджетам выпадающих доходов, возникших в связи со льготами и изъятиями из объекта налогообложения по региональным и местным налогам, установленными федеральным законодательством, неоднократно рассматривался Минфином России.

Отмечаем, что механизм прямой компенсации льгот обладает рядом существенных недостатков. Распределение поступлений установленных льгот по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям неравномерно в связи с географическим расселением граждан, имеющих право на льготы, концентрацией имущества организаций и земельных участков, подлежащих льготному налогообложению в отдельных субъектах Российской Федерации, а также различием в структуре проживающего на территории муниципальных образований населения.

В этих условиях предоставление компенсации ограниченному количеству субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приведет к возникновению существенных диспропорций в доходах между регионами и муниципалитетами, а также увеличит имеющийся разрыв в уровне их бюджетной обеспеченности, выравнивание которой осуществляется за счет федерального и регионального бюджетов. Кроме того, компенсация представляет собой механизм, носящий временный характер, его применение на долгосрочной основе менее эффективно по сравнению с механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, который позволяет учесть указанные диспропорции в среднесрочном периоде.

Предусмотренный Кодексом подход к выравниванию бюджетной обеспеченности регионов исходя из налогового потенциала консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные бюджеты) предполагает его осуществление в рамках действующего законодательства о налогах и сборах Российской Федерации и учитывает предоставленные на федеральном уровне льготы и изъятия. Замена выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации механизмом прямой компенсации льгот и изъятий из федерального бюджета приведет к необходимости адекватного снижения объема средств федерального бюджета для финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Данный механизм при этом будет обладать существенным недостатком, связанным с тем, что прямая компенсация льгот может осуществляться лишь по факту их предоставления, то есть в связи с порядком формирования статистической налоговой отчетности с задержкой более чем на год.

В этой связи, наиболее рациональным способом решения проблемы выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по региональным и местным налогам в части льгот является их оптимизация (частичное сокращение). Данный подход полагает эффективным большинство субъектов Российской Федерации.

Учитывая изложенное, выделение из федерального бюджета бюджетных ассигнований в форме межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации для предоставления местным бюджетам в целях компенсации выпадающих доходов по местным налогам в результате установления налоговых льгот на федеральном уровне не поддерживается.

О дополнении методики оценки деятельности субъектов Российской Федерации критериями, учитывающими меры поддержки субъектами Российской Федерации муниципальных образований в части предоставления бюджетных кредитов на замещение кредитов коммерческих банков.

По вопросу оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - оценка эффективности деятельности) отмечаем, что предметом оценки эффективности являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сферах экономики и инвестиционной привлекательности, развития малого и среднего бизнеса, жилищно-коммунального хозяйства, транспортной инфраструктуры, сферы здравоохранения, благосостояния населения, благоприятной и комфортной среды проживания, государственного управления.

Цель оценки - стимулирование субъектов Российской Федерации к наращиванию собственного экономического (налогового) потенциала.

В 2017 году Минэкономразвития России в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации совместно с Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (АНО «АСИ»), Ассоциацией инновационных регионов России проведено реформирование механизма оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и изменены основные подходы к ее проведению.

В целях недопущения излишнего расширения перечня показателей оценки Правительством Российской Федерации были приняты решения по ограничению числа показателей оценки, по включению в перечень статистически наблюдаемых и счетных показателей, блока опросных показателей, а также результатов Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, составляемого АНО «АСИ».

Кроме того, принято решение по мониторингу иных регулярно предлагаемых федеральными органами исполнительной власти узкопрофильных показателей, в том числе с целью выполнения поручений Правительства Российской Федерации по отраслевым направлениям ответственными ведомствами посредством других механизмов (например, установление КРІ, ведомственные рекомендации и т.д.).

Таким образом, предложение о дополнении перечня показателей оценки эффективности деятельности критериями, учитывающими меры поддержки субъектами Российской Федерации муниципальных образований в части предоставления бюджетных кредитов на замещение кредитов коммерческих банков, не может быть поддержано, поскольку предлагаемые критерии не соответствуют целям и задачам оценки эффективности деятельности.

Одновременно сообщаем, что в целях формирования стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации Минфином России в соответствии с приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» осуществляется оценка деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере управления региональными финансами, в том числе финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями.

Индикаторы, по которым проводится указанная оценка, учитывают направления деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере повышения доходов местных бюджетов, эффективности осуществления полномочий органов местного самоуправления и организацию бюджетного процесса.

Бюджетные кредиты относятся к источникам финансирования дефицита бюджетов, не связаны, в отличие от межбюджетных трансфертов, с доходной частью местных бюджетов, и их привлечение не направлено на повышение эффективности использования бюджетных средств.

Введение критерия, характеризующего предоставление бюджетных кредитов местным бюджетам на замещение кредитов коммерческих банков, при оценке качества управления региональными финансами будет проработано с регионами при уточнении порядка оценки качества управления региональными финансами.

О закреплении в бюджетном законодательстве требований к субъектам Российской Федерации о необходимости распределения средств субсидий, предоставляемых муниципальным образованиям на условиях софинансирования, до начала очередного финансового года.

Законопроектом № 573902-7 вносятся изменения в Кодекс, предусматривающие уточнение форм, порядков и условий предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях.

Вносимые в статью 139 Кодекса изменения предусматривают, что распределение субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации между муниципальными образованиями (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе) утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Распределение субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на конкурсной основе между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и (или) принятыми в соответствии с ним актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом допускается утверждение не распределенного между муниципальными образованиями объема субсидий в размере не более 10 % общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на очередной год и плановый период.

Таким образом, предложение о закреплении в бюджетном законодательстве требований к субъектам Российской Федерации о необходимости распределения

средств субсидий, предоставляемых муниципальным образованиям на условиях софинансирования, до начала очередного финансового года реализовано в законопроекте № 573902-7 в отношении «неконкурсных» субсидий.

Директор Департамента
межбюджетных отношений



Л.А. Ерошкина