

Новое в законодательстве: региональный и муниципальный аспект

В декабре 2013 года в Москве прошло совместное расширенное заседание секций «Финансисты субъектов Российской Федерации» и «Финансисты муниципальных образований» НП «СФР», на котором обсуждались текущие и перспективные вопросы бюджетного процесса на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. Заседание впервые за много лет прошло на территории структурного подразделения Минфина России — Научно-исследовательского финансового института, и планируется, что в перспективе СФР возобновит практику совместной работы с НИФИ.

Программы и контроль

Отметив, что 2013 год оказался урожайным на новации бюджетного законодательства, заместитель министра финансов РФ **А. М. Лавров** сообщил, что в 2014 году планируется закончить работу над изменениями Бюджетного кодекса, результатом которой станет новая редакция БК РФ. «Новая редакция — сказал Лавров, — по сути будет представлять собой обобщение того, что к настоящему моменту уже сделано». Принять ее планируется на осенней сессии Госдумы и тем самым завершить законодательную часть бюджетных реформ. «Что, конечно же, не означает окончания реализации реформ, — поспешил заметить замминистра. — Потому что изменение законодательства — самый простой этап». Все главные сложности возникают при реализации, как это случилось, например, с госпрограммами.

В частности, возник вопрос, являются ли государственные программы расходными обязательствами, и некоторые субъекты РФ уже дошли до судов, решая его. Мнение и Счетной палаты, и Минфина России таково, что вообще любой документ планирования, в котором орган исполнительной власти описыва-

ет, каких результатов он собирается достичь, какими инструментами и финансовыми ресурсами воспользоваться, — и государственные программы, и ФЦП, и ДЦП, и ВЦП не может быть расходным обязательством хотя бы потому, что в нем нет второго лица, которому предоставляются бюджетные средства, нет юридически оформленных отношений. «Эту позицию, — пообещал Лавров, — мы постараемся уточнить в ближайших поправках в БК РФ, чтобы исключить двойственность трактовки, к которой прибегают прежде всего контрольные органы».

Председатель совета СФР, заместитель председателя Комитета Государственной думы по бюджету и налогам **Н. С. Максимова** продолжила тему, заметив, что, с точки зрения законодателя, с госпрограммами не все в порядке — между госпрограммами по одному направлению нет взаимной увязки и невозможно понять, сколько денег направлять, например, на занятость хотя бы по основным мероприятиям. Столкнулись думцы и с тем, что финансирование, распisanное по годам в госпрограммах, отличается от прописанного в трехлетнем бюджете. В ближайшее время планируется привести в соответствие суммы, указанные в паспортах программ,

с лимитами, заложенными в федеральном бюджете.

Законодатели также настояли, чтобы до 1 марта 2014 года все механизмы распределения субсидий были сформированы соответствующими министерствами. Это позволит после рассмотрения их правительством до 1 апреля распределить основную часть средств. Тогда финансисты на местах смогут исполнять свой бюджет с учетом этих субсидий в течение всего года, а не в последние месяцы.

Комментируя большой законопроект о государственном и муниципальном финансовом контроле, Лавров обратил внимание присутствующих на то, что не вся деятельность в отношении бюджетного процесса, которой занимается Счетная палата, прокуратура, парламент, является контрольной. В данном случае под контрольной деятельностью понимается финансовый контроль за бюджетными правонарушениями, по которым можно применить санкции — административные и в некоторых случаях дополнительно еще и бюджетные. И только эти правонарушения, выявляемые специальными механизмами проверок, и относятся к сфере государственного и муниципального контроля.

Это первая из двух главных новаций законопроекта. Вторая заключается в том, что сама по себе сфера госконтроля в отношении чисто коммерческих компаний (то есть за исключением учреждений, унитарных предприятий и акционерных обществ с госучастием) становится гораздо более узкой. Эти юридические лица можно проверять только в том случае, если проверяется получатель бюджетных средств, причем только тогда, когда зафиксировано обя-

зательство юриста что-то сделать, и это было сделано с нарушениями. Например, несоблюдение условий получения субсидий и проч.

Коснулся Лавров и новой для финнадзора области — контроля в сфере контрактной системы. По сути, ФАС будет заниматься только контролем за нарушениями в процедуре размещения заказа и осуществления закупок. Все остальное — обоснованность включения закупок в план закупок, обоснование начальной цены, соблюдение условий контракта — теперь относится к компетенции Росфиннадзора.

Вообще в 2014 году, когда впервые в таком объеме станет поступать отчетность о результатах использования бюджетных средств, контрольные органы по сути становятся главным участником, подтверждающим ее достоверность. «Это будет основной фильтр — сказал Лавров. — А уже затем можно будет оценивать, эффективная ли эта деятельность, влияет ли она на распределение бюджетных ресурсов и так далее».

Лавров также призвал представителей региональных и муниципальных финорганов заниматься долгосрочным бюджетным планированием в связи с внесением в Госдуму законопроекта о долгосрочных бюджетных стратегиях. Законопроект предусматривает обязательность формирования на федеральном и региональном уровнях особого документа — бюджетных стратегий на срок не менее 12 лет. В отношении федерального уровня закон вступит в силу, как только будет принят, а в субъектах РФ — с 1 января 2015 года, с тем чтобы первые региональные стратегии начали формироваться с 2016 года. «Но, — добавил Лавров, — если кто-то захочет начать раньше, то никаких препятствий нет».

Последней темой, которой коснулся заместитель министра, стали госзадания. Формально реализация Закона № 83-ФЗ завершена, все перешли на госзадания, но реально они по большей части не связаны с эффективностью деятельности бюджетного учреждения, а сформированы, по меткому выражению Лаврова, методом «от достигнутого». В конце 2013 года Правительством

РФ была утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (распоряжение от 30 декабря 2013 г. № 2593-р). Органам исполнительной власти субъектов Федерации и МСУ рекомендуется разработать региональные и муниципальные программы повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами с учетом основных положений данной программы. В заключение замминистра финансов сказал, что Минфин России планирует поддерживать разработку и внедрение таких программ методически, организационно и финансово путем предоставления грантов тем регионам, которые наиболее успешно будут эти программы реализовывать.

Субсидии

Д. С. Хворостухина, заместитель начальника Департамента межбюджетных отношений Минфина России, озвучивая основные подходы к формированию межбюджетных отношений в 2014–2016 годах на федеральном и региональном уровнях, остановилась, в частности, на принципиальных моментах совершенствования порядка предоставления субсидий (который был утвержден постановлением Правительства РФ № 392), что приведет к кардинальным изменениям во взаимоотношениях между ГРБС и субъектом РФ. Первый из них — отмена обязательного уровня софинансирования субсидий для регионов, причем для субсидий не только на текущие расходы, но и капитальные. Проект внесен на рассмотрение в правительство, требование по определенному уровню софинансирования в нем отсутствует. Зато в нем содержится положение о том, что субъект Федерации самостоятельно определяет объем финансирования, который он должен предусмотреть в дополнение к данной субсидии для достижения целевых показателей, которые будут установлены. Поскольку сейчас на федеральном уровне основной упор делается на показатели эффективности реализации расходных полномочий, финансируемых из

федерального бюджета, и на достижение этих целевых показателей.

Что касается непосредственно «капитальных» субсидий, то одна из проблем, возникающая при их предоставлении, заключалась в том, что не все ведомства пользовались возможностью заключать соглашения с субъектом РФ и осуществлять контроль за качеством строительства и эффективностью использования предусмотренных для этого бюджетных средств. В рамках действующего сегодня порядка такого рода контроль — право, а не обязанность. Поэтому было признано решение обязать все федеральные органы, которые будут предоставлять субсидии на капитальное строительство объектов, заключать соглашения, неотъемлемым приложением к которым станут графики проектирования и строительства объектов, паспорта инвестиционных проектов, титулыстроек. Этот процесс будет контролироваться, в случае нарушения графиков и прочих условий будут приниматься меры вплоть до взыскания всего объема предоставленной субсидии. Таким образом, регион, зная условия, на которых он намеревается привлечь инвестиционные субсидии, должен понимать, сможет он обеспечить строительство в оговоренные сроки и в рамках технических характеристик, которые будут прописаны в соглашении, или нет.

Вторая новация связана с тем, что соглашения на предоставление субсидий будут заключаться на три года. Минрегион России будет вести реестр соглашений, чтобы контролировать внесение в них изменений. Поскольку часто оказывается, что без ведома правительства организацией были изменены показатели или без ведома Минэкономики России были изменены технические характеристики объекта, и для того чтобы его достроить согласно новым техническим характеристикам, необходимы дополнительные средства из федерального бюджета.

Продолжая тему субсидий, Хворостухина сообщила, что также предполагается установить требование заключать соглашения между ГРБС и субъектом РФ до 15 сентября текущего финансового года. Если в указанный срок

это не будет сделано, то правительство вправе перераспределить эту субсидию на другие цели.

Рост госдолга субъектов

В. Н. Артамонова, заместитель губернатора, начальник департамента финансов Вологодской области, уделила внимание одной из основных в 2013 году болевых точек — росту объемов государственного долга регионов. Так, в Вологодской области на начало 2013 года госдолг составлял 29 млрд руб. Это практически объем собственных доходных источников — налоговых и неналоговых — областного бюджета. В начале прошлого года была надежда уменьшить долг, но сокращение поступлений НДС и налога на прибыль, уменьшение акцизов на нефтепродукты привели к тому, что выпадающие доходы бюджета в 2013 году составили более 5 млрд руб. В 2014 году наращивание госдолга области продолжится (рис. 1). Параллельно происходит увеличение кредитов коммерческих банков и объемов облигационных займов, проводимых регионом. На 1 января 2013 года доля коммерческих кредитов в структуре долга области составляла 31%, а на конец года уже 43%.

Аналогичная ситуация с долгом сложилась и во многих других субъектах Северо-Западного округа. К концу 2016 года исходя из принятых трехлетних бюджетов госдолг Вологодской области увеличится на 8,5 млрд руб. (на

30%), в Архангельской области и Республике Карелия долг возрастет практически в два раза (рис. 2). Также будет продолжаться рост банковских заимствований в структуре госдолга субъектов.

Возрастают и расходы регионов на обслуживание государственного долга (рис. 3). В 2012 году на эти цели в Вологодской области было потрачено 1,3 млрд руб., в 2013 году — 1,8 млрд руб., в 2014 году планируется 2 млрд руб. Суммы, затраченной на эти цели, достаточно, чтобы профинансировать такую отрасль, как, например, сельское хозяйство региона. Для минимизации долга в регионе принимаются все меры — используются и федеральные средства, и временно свободные средства госучреждений, рефинансируются кредиты коммерческих банков под более низкую процентную ставку и проч., но их явно недостаточно для решения проблемы.

«Мы готовы, — сказала Артамонова, обращаясь к представителям Минфина России, — разработать госпрограмму по выходу из ситуации, увеличению доходных источников, мы готовы продолжать оптимизировать бюджетные расходы. Но мы понимаем, что без помощи федерального бюджета эту проблему в субъектах не решить». Выход из создавшейся ситуации видится в замещении дорогих банковских кредитов бюджетными, а также в рефинансировании бюджетных кредитов.

Лавров, комментируя это обращение, сказал, что переговоры о получении

бюджетного кредита регионом возможны, но только при условии, что будет четко видно, когда начнется возвращение долга. В ином случае это будет означать, что Минфин России должен бесконечно увеличивать свои лимиты по кредитованию, что нереально, поскольку возможности Министерства финансов по кредитованию также ограничены.

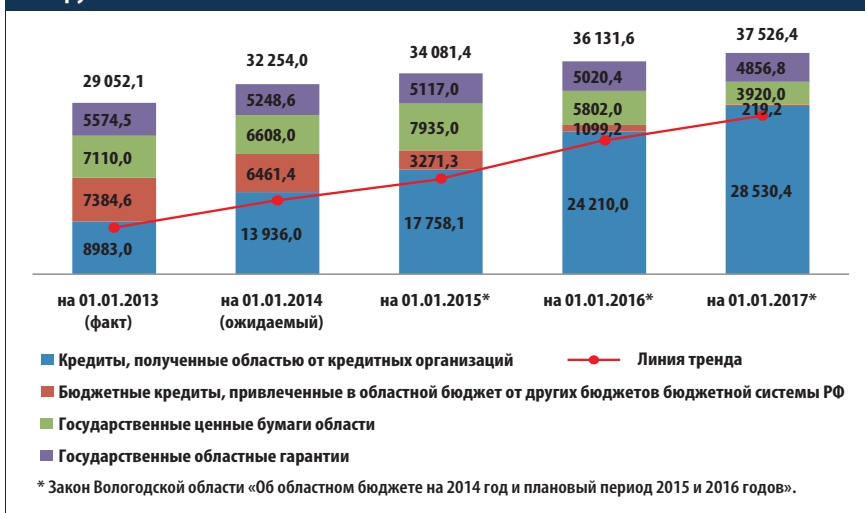
«Ситуация с госдолгами сейчас в регионах действительно тяжелая», — подтвердила Максимова. И рекомендовала обратить пристальное внимание на внесенный в декабре 2013 года в Госдуму президентский законопроект № 409194-6 о введении временной финансовой администрации в субъекте и муниципальном образовании. В законопроекте прописано, что вводится она на срок до одного года решением Верховного суда РФ, регион для кризисного управления определяет Правительство РФ. Аналогичная норма вводится и в муниципалитетах на тот же срок, но решением арбитражного суда субъекта Федерации.

Иски к муниципальному образованию

Не в первый раз на заседаниях СФР поднимается болезненная тема исполнения муниципальных образований судебных решений по искам. **Н. Н. Данилова**, заместитель начальника департамента финансов МО ГО Сыктывкар, рассказывая о ситуации в своем городе, сообщила, что актуальной является проблема изменения гражданами способа исполнения судебных актов. То есть, не дожидаясь квартир, обитатели ветхого и аварийного жилья, а также сироты и люди, имеющие тяжелые хронические заболевания, обращаются в суд за решением о получении с города вместо жилья денег. Причем год от года количество поступающих в финансовый орган исполнительных документов увеличивается. В 2010 году таких исков было предъявлено на 8 млн руб., в 2011 году — на 26,5 млн, в 2012 году уже на 115,7 млн, в 2013 году — на 95,4 млн руб.

Согласно Бюджетному кодексу исполнить судебный акт город должен в течение трех месяцев со дня поступления документов на исполнение. По-

Рис. 1. Структура государственного долга Вологодской области с 2012 по 2016 г., млн руб.



сколько прогнозировать количество исполнительных листов за год невозможно, да и средства муниципалитета ограничены, денег на удовлетворение исков в бюджете всегда предусмотрено недостаточно (по данным на середину декабря 2013 года не были исполнены иски на сумму 76 млн руб.). Поэтому финорган вынужден обращаться в суды за отсрочкой исполнения, однако суд часто не укладывается в отведенный муниципалитету трехмесячный срок. В результате город все больше увязает в финансовых претензиях горожан.

Как вариант решения проблемы специалисты департамента финансов города предлагают изменить действующую редакцию части 2 статьи 203 Гражданского процессуального кодекса на следующую: «Заявление об отсрочке или о рассрочке исполнения судебного акта рассматривается судом в месячный срок со дня поступления заявления в суд в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием к рассмотрению и разрешению поставленного перед судом вопроса». Также финансисты Сыктывкара просят коллег поделиться информацией, как данные проблемы решаются в других городах.

Бюджет, понятный населению

Особняком на заседании стояла тема, ставшая актуальной в 2013 году, — открытость и понятность бюджетных данных для населения. Генеральный директор Центра фискальной политики **Г. В. Курляндская** представила новую разработку — интерактивную компьютерную модель «Бюджетный калькулятор». Одна из целей его создания — информирование граждан (заинтересованных пользователей) в доступной форме о бюджетной политике и бюджетном процессе в Российской Федерации, ее целях, механизмах и принципах реализации. На создание бюджетного калькулятора для граждан центр получил президентский грант. Реализован калькулятор будет в четырех пилотных регионах и четырех муниципалитетах.

Неопытные заемщики

Заместитель начальника управления развития бизнеса ОАО «СМПБ» **Г. О. Тараканов** призвал представителей региональной секции СФР обратить внимание на проблему, которую выявила практика работы банка с муниципальными образованиями. Для 2013 года было характерно то, что на рынок вышло очень много новых заемщиков, и это малые муниципальные образования с небольшими суммами кредитования — от одного до 5–7 млн руб., в лучшем случае 10 млн руб. Но поскольку они редко выходят на рынок и не имеют соответствующего опыта, то

допускают в оформлении конкурсной документации ошибки, несоответствия требованиям законодательства.

С другой стороны банк, для того чтобы выйти на аукцион, должен оценить финансовое состояние заемщика, то есть оперативно получить информацию об исполнении бюджета муниципального образования, а у маленьких муниципалитетов на сайтах нет необходимых данных. Это мешает кредитным организациям приходиться на аукционы. Представитель банка видит выход из сложившейся ситуации в том, чтобы субъекты РФ как более опытные заемщики консультировали муниципалитеты.

С. А. СТРЕЛЬНИКОВА

Рис. 2. Сравнение структуры государственного долга Вологодской, Архангельской областей и Республики Карелия с 2012 по 2016 г., из них банковские заимствования, млн руб.

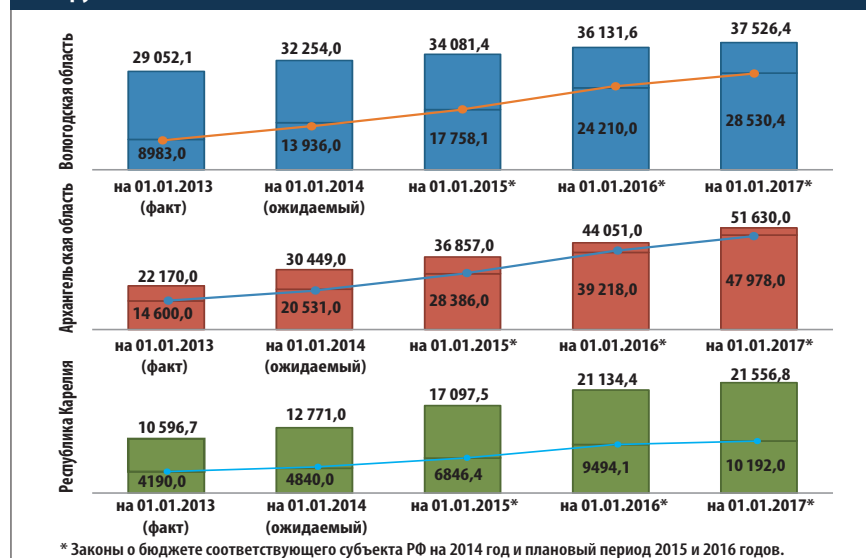


Рис. 3. Расходы на обслуживание госдолга Вологодской области в 2012–2016 гг., млн руб.

