

ДОКЛАД

начальника отдела правовой и кадровой работы Финансового управления
Курганской области Суденко Т.С. на расширенном заседании коллегии
Финансового управления Курганской области «Об итогах исполнения
консолидированного бюджета Курганской области за 2014 год и задачах на 2015
год и плановый период 2016 и 2017 годов»
3 апреля 2015 года в р.п. Варгаши

Добрый день, уважаемые коллеги!

В своем выступлении я напомним об изменениях, внесенных в бюджетное законодательство в конце 2014 и начале 2015 года, остановлюсь на наиболее значимых изменениях в регулировании бюджетного процесса на уровне области и муниципалитетов.

Обращаю Ваше внимание, что Финансовым управлением подготовлены изменения в областной закон «О бюджетном процессе в Курганской области», которым учтены изменения, внесенные в Бюджетный кодекс к настоящему моменту. Проект был направлен в адрес финансовых органов по электронной почте. Просьба ознакомиться с данным проектом.

Обращу Ваше внимание, что в указанном законопроекте, который сейчас проходит согласование, не предусмотрено изменение основных методик расчета межбюджетной помощи бюджетам муниципальных образований Курганской области, а также формула расчета отрицательного трансферта. Но поскольку закон еще не принят, возможно будут какие-либо коррективы.

Теперь подробнее о внесенных в бюджетное законодательство изменениях.

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ «О внесении изменений в статьи 179 и 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» внесены изменения в статьи 179 и 184.1 БК:

1-е – это предусмотрено право представительных органов муниципальных образований осуществлять рассмотрение проектов муниципальных программ и предложений о внесении в них изменений в порядке, установленном нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (абзац третий пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса);

2-е - в соответствии с данным федеральным законом в закон Курганской области «О бюджетном процессе в Курганской области» внесено положение, конкретизирующее порядок утверждения и распределения решениями представительного органа муниципального образования бюджетных ассигнований в программном разрезе (пункт 3.2 статьи 184.1 Бюджетного кодекса). Данные нормы применяются, начиная с бюджета на 2016 год и на плановый период – это статья 34-1 Закона о бюджетном процессе.

Федеральным законом от 22 октября 2014 года № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» предусмотрено новое полномочие финансового органа муниципального образования – это утверждение перечня кодов видов источников финансирования дефицитов бюджетов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении казенные учреждения (пункт 7 статьи 23 Бюджетного кодекса).

При этом, общие требования к порядку формирования этого перечня утверждает Минфином РФ (пункт 5 статьи 23 Бюджетного кодекса). В настоящее время такой документ Минфином не принят.

Напоминаю, что финансовые органы наделены полномочиями по утверждению перечня кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении казенные учреждения (пункт 9 статьи 20 Бюджетного кодекса), перечня и кодов целевых статей расходов бюджетов (пункт 4 статьи 21 Бюджетного кодекса). Там также предусмотрено утверждение Минфином общих требований к порядку формирования перечней, также такой документ в настоящее время не принят.

Следует внести соответствующие изменения в муниципальные правовые акты, определяющие полномочия финансовых органов, при необходимости. А также после утверждения Минфином общих требований к порядку формирования данного перечня утвердить его на местном уровне.

Этим же федеральным законом предусмотрено положение, согласно которому муниципальные правовые акты, договоры, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, должны предусматривать положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты (пункт 6 статьи 41 Бюджетного кодекса). Правовые акты и договоры должны быть приведены в соответствие с данным положением не позднее 1 июля 2015 года (пункт 8 статьи 4 Федерального закона № 311-ФЗ).

В связи с этим, органам местного самоуправления необходимо провести инвентаризацию нормативных правовых актов и договоров, в соответствии с которыми уплачиваются такие платежи в указанный срок (это доходы от использования и продажи муниципального имущества, доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан и другие).

С 1 января 2016 года вводится в действие статья 47.1 Бюджетного кодекса «Перечень и реестры источников доходов бюджетов», которой предусмотрены новые понятия: перечень и реестры источников доходов бюджетов.

Реестр источников доходов бюджета - это свод информации о доходах бюджета по источникам доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формируемой в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, на основании перечня источников доходов Российской Федерации.

Финансовые органы муниципальных образований обязаны вести соответствующие реестры источников доходов местных бюджетов. Порядок формирования и ведения реестров источников доходов местных бюджетов устанавливается местной администрацией в соответствии с общими требованиями, которые будут определены Правительством Российской Федерации.

Реестры источников доходов местных бюджетов представляются одновременно с проектом решения о бюджете в представительный орган.

Правительством Курганской области будет утвержден также порядок представления реестров источников доходов бюджетов муниципальных образований в Финансовое управление Курганской области.

Согласно статье 184.2 Бюджетного кодекса перечень документов, представляемых одновременно с проектом бюджета, с 1 января 2016 года дополняется реестром источников доходов бюджета.

Кроме того, данным федеральным законом дополнены бюджетные полномочия главных администраторов доходов бюджетов, установленные статьей 160.1 Бюджетного кодекса, новым бюджетным полномочием, вступающим в силу с 22 октября 2014 года - ведение реестра источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

С учетом того, что само понятие реестра источников доходов бюджетов вводится в действие с 1 января 2016 года, перечень источников доходов Российской Федерации, на основе которого формируются соответствующие реестры, Правительством Российской Федерации не утвержден, исполнение бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, до введения в действие соответствующих правовых актов, регламентирующих выполнение этих полномочий, невозможно.

Полагаем, что формирование и ведение соответствующих реестров актуальным будет начиная с бюджетов на 2017 год и на плановых период.

Важно отслеживать правовую базу, формируемую Министерством финансов Российской Федерации по этим вопросам, и своевременно готовить свои документы.

Далее, Федеральным законом № 311-ФЗ и Федеральным законом № 383-ФЗ уточнен порядок установления органами государственной власти субъекта Российской Федерации дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты (пункт 3.1 статьи 58 Бюджетного кодекса).

Если ранее размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты устанавливались исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся **в собственности** соответствующих муниципальных образований, то теперь они устанавливаются исходя из протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения соответствующих муниципальных образований, **органы местного самоуправления которых решают вопросы местного значения в сфере дорожной деятельности.**

При расчете указанных нормативов помимо протяженности автомобильных дорог общего пользования могут учитываться виды покрытий автомобильных дорог в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации. В настоящее время в этой части на областном уровне порядок не изменился.

Обращаю внимание, что отчет об использовании бюджетных ассигнований резервных фондов местных администраций прилагается к годовому отчету об исполнении бюджета. Ранее было предусмотрено еще и к ежеквартальному отчету (пункт 7 статьи 81 Бюджетного кодекса).

В отношении предоставления бюджетам городских, сельских поселений из бюджетов муниципальных районов бюджетных кредитов уточнены положения о порядке регулирования данного вопроса на местном уровне (пункт 3 статьи 93.3 Бюджетного кодекса).

Предусмотрено, что цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются решением представительного органа муниципального района **о бюджете** муниципального района.

Порядок предоставления, использования и возврата поселениями указанных бюджетных кредитов, полученных из бюджета муниципального района, устанавливается муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального района.

Ранее предусматривалось, что основания, условия предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов устанавливаются муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального района.

С 1 января 2016 года участники бюджетного процесса вправе осуществлять бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом, при условии включения сведений о данных бюджетных полномочиях в реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, формирование и ведение которого осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 165 данного кодекса (пункт 5 статьи 152 Бюджетного кодекса).

Порядок формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, утвержден приказом Министерства финансов Российской Федерации от 23 декабря 2014 года N 163н.

Также с 1 января 2016 года существенно изменятся положения, предусматривающие основания внесения изменений в сводную бюджетную роспись в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в решение о бюджете (статья 217 Бюджетного кодекса).

Обращаю Ваше внимание, что средства резервных фондов, а также средств, иным образом зарезервированных в составе утвержденных бюджетных ассигнований, предусматриваются соответствующему финансовому органу либо в случаях, установленных муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, регулирующим бюджетные правоотношения (за исключением решения о бюджете), главному распорядителю бюджетных средств. Порядок использования (порядок принятия решений об использовании, о перераспределении) указанных средств устанавливается местной администрацией.

Муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, регулирующими бюджетные правоотношения (за исключением муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете), могут предусматриваться дополнительные основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в решение о бюджете в соответствии с решениями руководителя финансового органа и (или) могут предусматриваться положения об установлении указанных дополнительных оснований в решении о бюджете.

Данные изменения требуют принятия решения на местном уровне о необходимости принятия нормативных правовых актов либо о внесении изменений в действующие, в том числе, в документ о бюджетном процессе.

Обратите внимание на изменения, внесенные в статью 242 Бюджетного кодекса, регулирующую вопросы завершения текущего финансового года. Уточнен срок возврата не использованных по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, - в течение первых 15 рабочих дней текущего финансового года.

Принятие главным администратором бюджетных средств решения о наличии (об отсутствии) потребности в межбюджетных трансфертах, предоставленных в

форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, не использованных в отчетном финансовом году, а также возврат указанных межбюджетных трансфертов в бюджет, которому они были ранее предоставлены, при принятии решения о наличии в них потребности осуществляются в соответствии с отчетом о расходах бюджета, которому они были ранее предоставлены, сформированного в порядке, установленном главным администратором бюджетных средств, и представленного не позднее 30 календарных дней со дня поступления указанных средств в бюджет.

С 1 января 2016 года из части второй статьи 264.6 Бюджетного кодекса исключаются нормы, предусматривающие утверждение отдельными приложениями к решению об исполнении бюджета за отчетный финансовый год показателей доходов бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета, и источников финансирования дефицита бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений» предусмотрены новые подходы к установлению условий предоставления финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта. При этом ограничения устанавливаются в зависимости от доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в собственных доходах местных бюджетов, а не от применяемой до последнего времени в расчетах доли всех межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (за исключением субвенций и отдельных видов финансовой поддержки) в доходах соответствующих бюджетов (статья 136 Бюджетного кодекса).

Федеральным законом ограничения устанавливаются для муниципальных образований, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышает 5 процентов, 20 процентов и 50 процентов собственных доходов местного бюджета (снижение с 10 до 5, с 30 до 20 и с 70 до 50 процентов).

Федеральный закон от 29 ноября 2014 года № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» предусматривает введение в бюджетную систему отдельных видов бюджетов поселений (бюджет городского и бюджет сельского поселения).

Федеральный закон направлен на изменение бюджетного устройства на муниципальном уровне и обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации дополнены полномочием на установление нормативов отчислений доходов в бюджеты сельских поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов, в случае, если законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями закреплены другие вопросы местного значения из числа вопросов

местного значения городских поселений, решаемых муниципальным районом на территориях сельских поселений (часть 1 статьи 8 Бюджетного кодекса).

Устанавливаются предельные размеры нормативов отчислений от НДФЛ (до 8%) и от ЕСХН (до 20%) в отношении передаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации из бюджетов муниципальных районов в бюджеты сельских поселений налоговых доходов от указанных федеральных налогов в случае передачи вопросов местного значения муниципального района на уровень сельских поселений (пункт 4 статьи 61.1 Бюджетного кодекса).

Напоминаю, что Законом Курганской области от 5 декабря 2014 года № 108 «О закреплении за сельскими поселениями Курганской области вопросов местного значения городских поселений» за сельскими поселениями Курганской области закреплены вопросы местного значения из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросов местного значения городских поселений.

Также Федеральным законом определяется порядок выравнивания уровня бюджетной обеспеченности (статьи 137 и 138 Бюджетного кодекса).

Дотации для **поселений** предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности и образуют региональный фонд финансовой поддержки, могут полностью или частично распределяться между городскими поселениями (включая городские округа), сельскими поселениями, исходя из уровня их расчетной бюджетной обеспеченности.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом городского поселения (включая городские округа), сельского поселения, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по городским поселениям (включая городские округа), сельским поселениям данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации по согласованию с представительными органами муниципальных образований поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты городских поселений (включая городские округа), сельских поселений от налога на доходы физических лиц.

Дотации **муниципальных районов (городских округов)** также предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации и образуют региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Порядок и методика их распределения и определения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности утверждаются законом субъекта Российской Федерации.

Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя по муниципальным районам (городским округам).

Законом субъекта Российской Федерации представительные органы муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты сельских, городских поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов.

Федеральным законом приостанавливается до 1 января 2016 года ограничение на объем иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (статья 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации - объем иных межбюджетных трансфертов, в том числе в форме дотаций не может быть более 10% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций)) (пункт 6 статьи 3 Федерального закона № 383-ФЗ).

По отрицательным трансфертам (пункт 5 статьи 142.2 Бюджетного кодекса) введено дополнительное основание взыскания межбюджетных субсидий, подлежащих перечислению из местных бюджетов в областной бюджет, за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального образования, - в случае невыполнения органами местного самоуправления решения представительного органа муниципального образования о бюджете муниципального образования в части перечисления межбюджетных субсидий в областной бюджет (ранее взыскание применялось в случае невыполнения представительным органом муниципального образования требования предусмотреть в местном бюджете в соответствии с законом об областном бюджете указанные субсидии).

Обращаю Ваше внимание, что **Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 25-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»** до 1 января 2016 года приостановлено положение, предусматривающее требование о приведении **в соответствие с решением о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу муниципальных программ.**

А также приостановлено действие положения, определяющего порядок изменения показателей ведомственной структуры расходов бюджета путем увеличения или сокращения утвержденных бюджетных ассигнований либо включения в ведомственную структуру расходов бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов соответствующего бюджета.

В целях своевременного приведения нормативных правовых актов в соответствие с установленными требованиями, финансовым органам всех уровней следует осуществлять постоянный мониторинг бюджетного законодательства, возникающие проблемные вопросы по регулированию либо применению каких-то положений законодательства необходимо решать оперативно.

Спасибо за внимание.
По вопросу:

Статьей 38 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено право представительного органа муниципального образования в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля образовывать контрольно-счетный орган муниципального образования.

Вместе с тем, статьей 264.4 Бюджетного кодекса предусмотрено, что годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в представительном органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

Кроме того, в соответствии со статьей 265 Бюджетного кодекса осуществление деятельности по внешнему муниципальному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений относится к полномочиям только контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Учитывая изложенное, образование контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов необходимо.

Также письмом Министерства финансов Российской Федерации от 24 октября 2013 года N 02-07-03/44830 подчеркнуто, что в целях создания полноценной системы муниципального финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений образование контрольно-счетных органов необходимо.

Согласно части 8 статьи 3 Федерального закона N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) контрольно-счетный орган муниципального образования, в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, может обладать правами юридического лица.

Таким образом, необходимость наделения контрольно-счетного органа муниципального образования правами юридического лица федеральным законодательством не установлена. Однако в соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона N 6-ФЗ контрольно-счетные органы должны обладать организационной и функциональной независимостью и осуществлять свою деятельность самостоятельно.

В соответствии с частью 11 статьи 3 Федерального закона N 6-ФЗ представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

В соответствии с частью 1 статьи 264.4 Бюджетного кодекса по обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольно-счетным органом муниципального района или контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, возможность не образовывать контрольно-счетные органы, предусмотренная статьей 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относится, на наш взгляд, к поселениям.

Согласно части 2 статьи 5 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. В соответствии с частью 6 статьи 5 данного федерального закона в состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники на инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего государственного или муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа.

Таким образом, контрольно-счетный орган может состоять из двух штатных единиц: председателя и аудитора.