

*Яковлев
Григорьев Е.В.
в Ход. не 31.12.17.
с КСД при ДФР*

Эффективность управления государственными (муниципальными) финансами в системе межбюджетных отношений в Чукотском автономном округе.

Межбюджетные отношения, складывающиеся между Чукотским автономным округом и муниципальными образованиями Чукотского автономного округа, являются важной составляющей регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

По оценке Министерства финансов Российской Федерации в рейтинге субъектов РФ Чукотский автономный округ в 2015, 2016 годах отнесен к регионам с надлежащим качеством управления региональными финансами.

Порядок формирования межбюджетных отношений между Чукотским автономным округом и муниципальными образованиями округа по вопросам предоставления межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов из окружного бюджета регулируется нормативными правовыми актами Чукотского автономного округа (законы, постановления Правительства). Закон, регулирующий систему межбюджетных отношений в Чукотском автономном округе, на территории не принят.

Также, проведенный анализ действующих нормативных правовых актов показал следующее.

- несмотря на то, что на территории округа приняты все предусмотренные федеральным законодательством нормативные правовые акты, регулирующие межбюджетные отношения в регионе, некоторые из них носят формальный характер. Так, Постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 12.03.2012 г. №95 утвержден Порядок проведения мониторинга соблюдения органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Чукотского автономного округа требований бюджетного законодательства и оценки качества управления муниципальными финансами, в соответствии с которым финансовый орган Чукотского автономного округа должен ежегодно проводить мониторинг и оценку качества управления муниципальными финансами в муниципальных образованиях округа и размещать рейтинг качества управления муниципальными финансами на официальном сайте Чукотского автономного округа. На деле - рейтинг качества управления муниципальными финансами в сети "Интернет" не размещается;

- не все нормативные правовые акты по вопросам межбюджетного регулирования размещены на официальном сайте Чукотского автономного округа.

Основной проблемой обеспечения сбалансированности местных бюджетов муниципальных образований Чукотского автономного округа является неравномерность размещения налогооблагаемой базы на территории региона, что не позволяет многим из них обеспечить предоставление гражданам муниципальных услуг на надлежащем уровне. Кроме того, существенное влияние на формирование местных бюджетов оказывают географические (отдаленность и труднодоступность территорий сельских поселений и городских округов), демографические, инфраструктурные и иные особенности.

Для решения задачи обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения собственных полномочий в округе действуют следующие инструменты:

- в бюджеты муниципальных районов (городских округов) Чукотского автономного округа по дифференцированным нормативам отчислений зачисляются 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Чукотского автономного округа от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации в соответствии с Законом Чукотского автономного округа от 21.10.2013 г. №84-ОЗ;

- в бюджеты муниципальных районов, городских округов Чукотского автономного округа зачисляются федеральные налоги такие как: налог на доходы физических лиц - по нормативу 16 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Чукотского автономного округа от указанного налога и налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения - по нормативу 100 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Чукотского автономного округа от указанного налога (Закон Чукотского автономного округа от 25.11.2005г. №86-ОЗ);

- местным бюджетам из окружного бюджета предоставляются нецелевые трансферты (дотации) в рамках подпрограммы "Организация межбюджетных отношений и повышение уровня бюджетной обеспеченности местных бюджетов" Государственной программы "Управление региональными финансами и имуществом Чукотского автономного округа в 2014 - 2019 годах".

Предоставление из окружного бюджета местным бюджетам субвенций обеспечивает местные бюджеты средствами для исполнения переданных полномочий.

Достижение и стимулирование достижения органами местного самоуправления стратегических целей социально-экономического развития

Чукотского автономного округа осуществляется посредством такого инструмента как субсидии местным бюджетам.

В системе межбюджетных отношений Чукотского автономного округа действует и такой инструмент, как бюджетные кредиты муниципальным образованиям, которые позволяют устранять краткосрочные разрывы между доходами и расходами местных бюджетов.

Динамика и структура межбюджетных трансфертов, предоставленных из окружного бюджета местным бюджетам в 2014 - 2016 годах приведена в таблице

№№ п/п	Показатель	2014 год		2015 год			2016 год		
		объем	структура, %	объем	структура, %	темпы роста к пред. году, %	объем	структура, %	темпы роста к пред. году, %
1	Межбюджетные трансферты, предоставленные из окружного бюджета местным бюджетам, всего	8 978 042,9	100,0	7 445 863,0	100,0	82,9	8 124 673,7	100,0	109,1
	в том числе:								
1.1	Дотации	2 058 236,8	22,9	3 040 519,8	40,8	147,7	2 856 153,0	35,2	93,9
1.1.1	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений	146 525,5	1,6	133 024,8	1,8	90,8	71 102,9	0,9	53,5
1.1.2	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов	1 911 711,3	21,3	2 171 595,0	29,2	113,6	2 293 550,1	28,2	105,6
1.1.3	Дотации на сбалансированность	0,0		735 900,0	9,8	100,0	491 500,0	6,0	66,8
1.2	Субсидии	912 500,6	10,2	1 655 899,1	22,2	180,0	2 253 800,0	27,7	136,1
	Количество субсидий, шт.	18		19		105,6	22		115,8
1.3	Субвенции	3 405 158,3	37,9	108 601,8	1,5	3,2	3 001 927,4	36,9	в 27 раз рост
	Количество субвенций, шт.	12		7		58,3	11		157,1
1.4	Иные межбюджетные трансферты	2 602 147,2	29,0	2 640 842,3	35,5	101,5	12 793,3	0,2	0,5
	Доля межбюджетных трансфертов местным бюджетам в структуре расходов окружного бюджета	44,0	x	30,8	x	x	28,2	x	x
	Справочно:								
	Налоговые и неналоговые доходы, поступившие в местные бюджеты	1 730 706,8	x	1 718 383,3	x	99,3	1 841 303,7	x	107,2
	Расходы окружного бюджета, всего	20 390 137,0	x	24 210 920,4	x	118,7	28 795 309,2	x	118,9

Доля ассигнований, направленных из окружного бюджета местным бюджетам в форме межбюджетных трансфертов, в объеме расходов окружного бюджета ежегодно снижается, так если в 2014 году их доля составляла 44 %, то в 2015 году - 30,7 %, а в 2016 году - 28,2 %.

Поступления в бюджеты муниципальных образований налоговых и

неналоговых доходов составили в 2015 году 99,3 % от уровня 2014 года, а в 2016 году - 107,2 % к уровню 2015 года.

Анализ структуры межбюджетных трансфертов, предоставленных местным бюджетам из бюджета Чукотского автономного округа в 2014 - 2016 годах показал следующее.

В общей структуре межбюджетных трансфертов доля дотаций увеличилась с 22,9 % в 2014 году до 35,2 % в 2016 году. При этом, ежегодно происходит снижение объемов предоставленных из окружного бюджета местным бюджетам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, который в 2015 году снизился по отношению к 2014 году на 9,2 %, а в 2016 году - дотации составили лишь 53,5 % от уровня 2015 года. Аналогичная ситуация произошла и с дотациями на сбалансированность.

Снижение объема предоставленных в 2016 году иных межбюджетных трансфертов по отношению к 2015 году обусловлено тем, что с 2016 года средства окружного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования предоставляются из окружного бюджета бюджетам муниципальных образований за счет субвенций.

Совершенно противоположная ситуация складывается с субсидиями. В 2015 году объем предоставленных субсидий местным бюджетам вырос на 80 % к объему 2014 года, а в 2016 году - на 36,1 % к уровню 2015 года, увеличилось и количество предоставленных субсидий - с 18 в 2014 году до 22 в 2016 году. Доля субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов также возросла с 10,2 % в 2014 году до 27,7 % в 2016 году.

Такой показатель оценки качества межбюджетных отношений в Чукотском автономном округе, как соотношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и объема субсидий (за исключением субсидий, предоставленных муниципальным образованиям из федерального бюджета, а также поступлений от Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) в 2014 году был равен 2,3, в 2015 году - 1,5, а в 2016 году - 1,2. Снижение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований к объему субсидий за три года почти в 2 раза указывает на то, что Чукотским автономным округом выбран приоритет при формировании межбюджетных отношений - замена нецелевой финансовой помощи на целевую, что, в свою очередь, ведёт к ограничению возможностей органов местного самоуправления по реализации собственной бюджетной политики.

Сегодня, мы хотим более подробно остановиться на такой форме межбюджетных трансфертов, как субсидии. Субсидии местным бюджетам - межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Из окружного бюджета муниципальным образованиям предоставляются субсидии, в основном, на реализацию государственных программ субъекта Чукотского автономного округа. Условия предоставления и методика расчета таких межбюджетных субсидий установлены соответствующей программой. Субсидия является одним из инструментов достижения цели государственной программы.

Постановлением Правительства Чукотского автономного округа утвержден перечень расходных обязательств муниципальных образований Чукотского автономного округа, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из окружного бюджета, целевых показателей результативности предоставления субсидий и их значение на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (№667 от 30.12.2016г.). В перечне предусмотрено предоставление муниципальным образованиям 17 субсидий в рамках государственных программ, из которых 9 субсидий предоставляются в рамках одной государственной программы "Развитие образования, культуры, спорта, туризма и молодежной политики Чукотского автономного округа на 2016 - 2020 годы", 3 субсидии - в рамках государственной программы "Развитие агропромышленного комплекса Чукотского автономного округа на 2014 - 2020 годы", по двум государственным программам предусмотрено предоставление четырех субсидий местным бюджетам (по две субсидии на каждую государственную программу) и одна субсидия предоставляется в рамках реализации одной государственной программы Чукотского автономного округа.

В соответствии с Методическими рекомендациями органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, направленными Министерством финансов РФ в 2014 году органам государственной власти субъектов РФ (далее - Методические рекомендации), общее количество соответствующих субсидий, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, не должно превышать количество приоритетных направлений расходов, установленных в стратегии социально-экономического развития. На практике, из окружного бюджета

предоставлялись и предоставляются бюджетам муниципальных образований субсидии не только на приоритетные направления расходов, отраженные в Стратегии социально-экономического развития Чукотского автономного округа до 2030 года.

Учитывая, удаленность территории, сложную транспортную схему завоза продовольственных и промышленных товаров в населенные пункты Чукотского автономного округа и высокую стоимость доставки товаров в округ, Правительство Чукотского автономного округа с целью обеспечения ценовой доступности социально значимых продовольственных товаров, создания условий для устойчивого функционирования пищевой и перерабатывающей промышленности округа приняло решение о предоставлении местным бюджетам таких субсидий, как субсидия на обеспечение жителей округа социально значимыми продовольственными товарами, на финансовую поддержку производства мясной и молочной продукции, на производство социально значимых видов хлеба.

Нередко в Соглашениях с муниципальными образованиями о предоставлении субсидий установлено, что муниципальные образования должны самостоятельно разработать и утвердить порядок предоставления данных субсидий получателям. Так, Постановлением Администрации Анадырского муниципального района (от 01.04.2016г. №181) предусмотрено, что субсидия предоставляется юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим производство социально-значимых видов хлеба (далее – производители хлеба) и реализацию (отпуск) хлеба в розничную сеть на территории района по цене ниже фактической себестоимости и не выше 68,0 рублей за килограмм. Субсидия направляется получателю на возмещение части затрат на производство социально значимых видов хлеба и не компенсируемых доходом от его реализации - электрическую энергию, используемую на технологические нужды, и муку, использованную на выпечку социально значимых видов хлеба по установленным Администрацией нормативам. При этом, предельные нормативы стоимости 1 кг соответствующего сорта муки утверждаются Администрацией муниципального района для каждого производителя хлеба. Таким образом, по результатам проверки Счетной палатой было установлено, что для одного производителя хлеба стоимость 1 кг муки утверждена в размере 100 рублей, для другого - 30 рублей. Данный факт ставит в неравные условия получателей субсидии и содержит в себе коррупционную составляющую. Также, в нарушение статьи 78 Бюджетного кодекса, согласно которой субсидии предоставляются на возмещение затрат, в Порядке отсутствует основное условие - подтверждение получателями фактических

затрат, связанных с производством (реализацией) хлеба, что привело к неправомерному использованию субсидии в сумме 14 308,8 тыс. рублей.

Таким образом, предоставляя субсидии муниципальным образованиям на финансовую поддержку производства социально значимых видов хлеба из окружного бюджета, Чукотский автономный округ решает основную социальную задачу - стоимость социально значимых видов хлеба на всей территории Чукотского автономного округа для населения не должна превышать 68 рублей. При этом, по мнению Счетной палаты, при предоставлении таких социально значимых целевых субсидий на уровне субъекта должны быть разработаны для всех муниципальных образований единые подходы к содержанию Соглашений, заключаемых с получателями субсидий (типовая форма соглашений), что даст равные права и установит одинаковые обязанности для получателей субсидий на местах.

По результатам проведенных контрольных мероприятий проверки законности и результативности использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из окружного бюджета бюджетам муниципальных образований Чукотского автономного округа, Счетная палата отмечает следующее.

Показатели результативности использования субсидий, установленные Соглашениями заключенными Департаментом финансов, экономики и имущественных отношений Чукотского автономного округа с муниципальными образованиями, при полном освоении полученных объемов субсидии не всегда достигаются в полном объеме или, наоборот, перевыполнены, что говорит о формальном подходе к установлению показателей и об отсутствии экономически обоснованных расчетов величины данных показателей.

Нередко между Чукотским автономным округом и муниципальными образованиями не заключаются дополнительные соглашения к Соглашениям о предоставлении субсидий в части изменения объемов субсидии, показателей результативности, сроков и т.п., что говорит об отсутствии должного контроля и взаимодействия, как со стороны органов власти округа, так и со стороны муниципальных образований.

Нормативные правовые акты (порядки) предоставления субсидий из бюджетов муниципальных образований, Соглашения с получателями субсидий, принимаются с нарушением требований бюджетного законодательства.

Также с 2014 - 2015 годов на территории округа стала применяться практика предоставления субсидий в рамках реализации государственных программ главными распорядителями средств окружного бюджета напрямую

исполнителям (участникам) мероприятий программ, осуществляющим свою деятельность на территориях муниципальных образований, сельских поселений, городских округов. Например, в рамках реализации мероприятий Государственной программы Чукотского автономного округа «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и водохозяйственного комплекса Чукотского автономного округа на 2016-2020 годы» по предоставлению субсидий ресурсоснабжающим организациям на возмещение части расходов, не учтенных при установлении тарифов и недополученных доходов, связанных с предоставлением коммунальных ресурсов (услуг) по тарифам, не обеспечивающим возмещение издержек, в 2016 году из окружного бюджета предоставлены субсидии восьми муниципальным предприятиям, десяти обществам с ограниченной ответственностью и двум индивидуальным предпринимателям. Все получатели данной субсидии осуществляют свою деятельность на территориях различных муниципальных районов Чукотского автономного округа.

В условиях оптимизации бюджетных расходов, оптимизации численности работников гос.органов округа, сложной транспортной схемы и удаленности муниципальных районов от окружного центра, остро поднимается вопрос о невозможности осуществления оперативного и своевременного контроля за соблюдением условий, целей и порядка предоставления субсидий, выделенных из окружного бюджета ресурсоснабжающим организациям, что, в свою очередь, приводит к финансовым нарушениям при предоставлении и использовании субсидий. По нашему мнению, главные распорядители средств окружного бюджета должны усилить свои контрольные функции и, если невозможно осуществлять контроль непосредственно на местах по причине удаленности муниципальных образований, то более оптимально было бы заключить соглашения с местными администрациями или контрольно-счетными органами муниципальных образований об осуществлении контроля на местах за выполнениями получателями субсидий условий соглашений.

Тема межбюджетных отношений в Чукотском автономном округе объемна и поднимает большой пласт проблем, которые должны решаться на уровне субъекта и требуют дополнительной проработки вопросов в сфере межбюджетного регулирования в округе - начиная от оценки соответствия действующих нормативных правовых актов бюджетному законодательству РФ и методическим рекомендациям Минфина РФ и заканчивая пересмотром государственных программ Чукотского автономного округа, включающих мероприятия по межбюджетному регулированию.