



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Поволжский институт управления
имени П.А. Столыпина

ПОЛИТИКА МЕЖБЮЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

доцент, к.э.н. СВИЩЕВА В.А.

**Финансовые инструменты регионального и
муниципального управления**

1. Полномочия субъектов РФ и муниципальных образований в сфере межбюджетных отношений: факторы

1. Система взаимодействия данных уровней управления при решении совместных задач в рамках проводимой региональной и муниципальной политики.
2. Общая компетенция и ответственность в сфере образования, жилищной политики, дорожного хозяйства и иных сферах, софинансирование данных полномочий
3. Участие муниципальных образований в федеральных и региональных программах
4. Двух уровневая система местного самоуправления: район-поселения, городской округ – внутригородские районы

Полномочия субъектов РФ в сфере МБО

Статья 8, 58, 135, 136 БК РФ

Выводы:

1. Субъекты РФ самостоятельно определяют систему межбюджетных отношений с муниципальными образованиями в рамках установленных Бюджетным Кодексом РФ
2. Субъекты РФ имеют право регулировать межбюджетные отношения между муниципальными районами и поселениями
3. Субъекты РФ оказывают методическую поддержку при формировании местных бюджетов
4. Инструментами межбюджетных отношений при реализации региональной политики являются межбюджетные трансферты (дотации, субвенции, субсидии, иные межбюджетные трансферты), дополнительные отчисления от налогов, зачисляемых в региональный бюджет и бюджетный кредит

Ограничения для местных бюджетов

Доля дотаций в объеме собственных доходов	Ограничение
Более 5%	не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц МСУ, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов МСУ.
Более 20%	не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.
Более 50%	<ol style="list-style-type: none">1) представление документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии местного бюджета требованиям бюджетного законодательства РФ;2) проведение не реже одного раза в два года проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации

Финансовое поощрение муниципальных образований

Статья 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ

Нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено выделение за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации **грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей.**

Полномочия муниципальных образований в сфере МВО
статьи 9, 63, 63.1, 142, 142.1-142.8 БК РФ, статья 15 Федерального закона № 131-ФЗ

Выводы

1. Наличие полномочий у муниципальных районов для осуществления бюджетного регулирования поселений (если они закреплены законами субъекта РФ)
 - предоставление дотаций;
 - предоставление субвенций;
 - предоставление иных межбюджетных трансфертов.
2. Возможность самостоятельно на договорной основе финансировать вопросы межмуниципального характера в форме субсидий

Договорной механизм передачи отдельных полномочий востребован 2/3 всех муниципалитетов

2016

762 МР



199 ГП

6,8 тыс. СП

1361 МР



1129 ГП

13,2 тыс. СП

2017

752 МР



209 ГП

7,0 тыс. СП

1348 МР



1085 ГП

12,7 тыс. СП

бюджетно-финансовая сфера

2016

5,0 тыс.

градостроительство, территориальное
планирование, землепользование и
застройка

4,5 тыс.

благоустройство территорий

900

2017

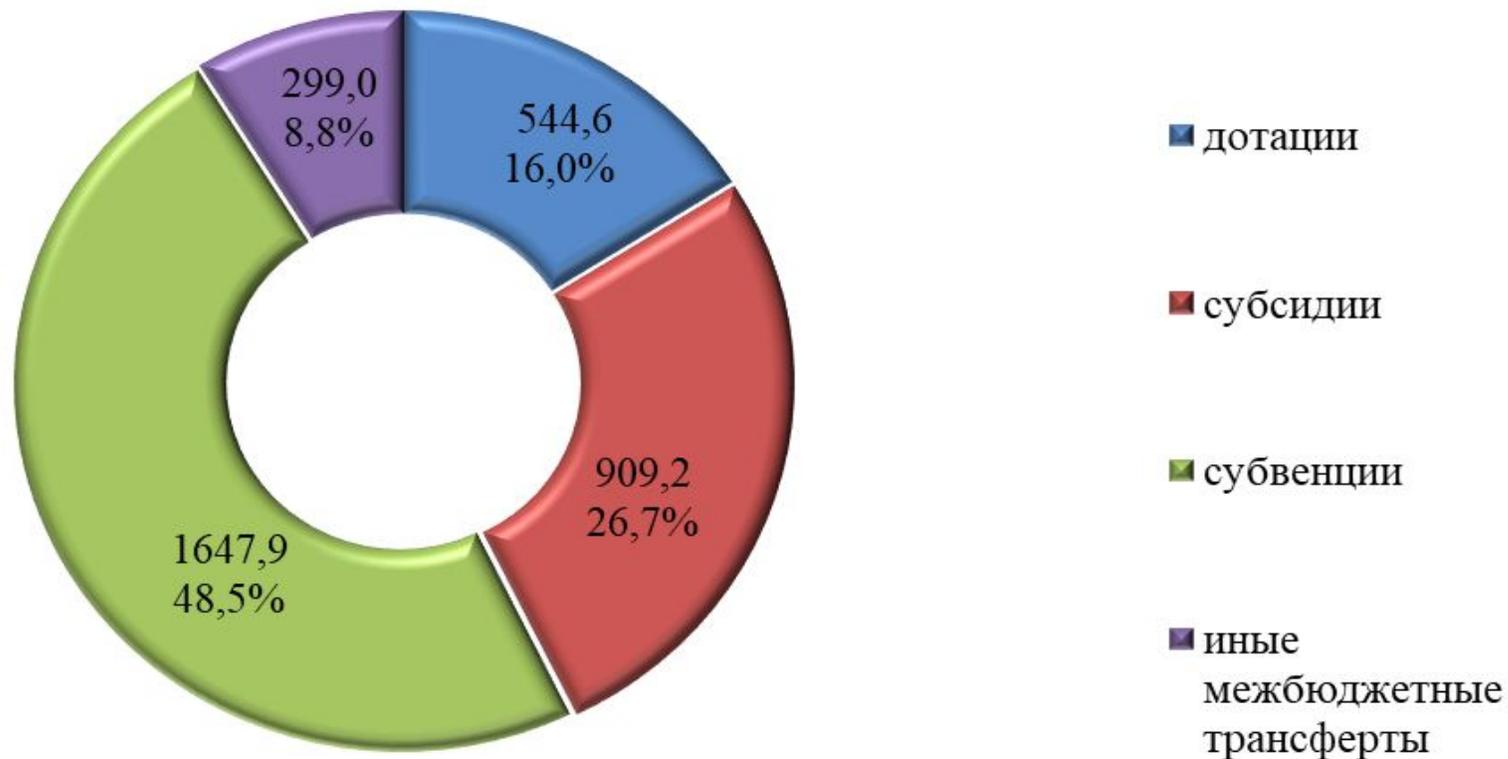
5,1 тыс.

4,2 тыс.

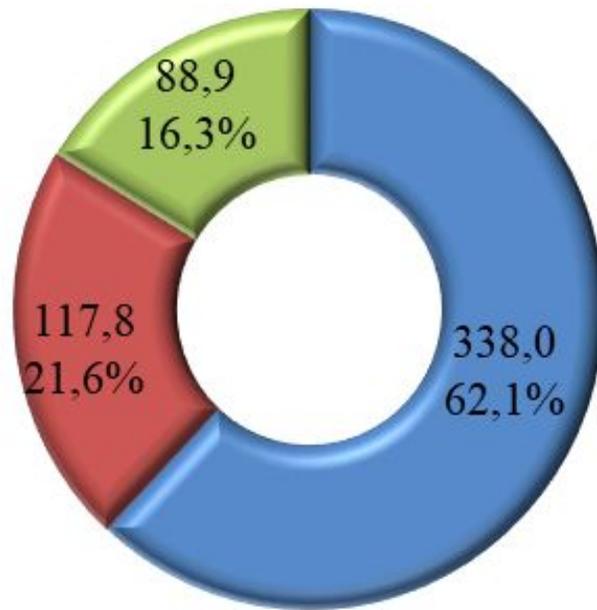
1000 тыс.



В общем объеме доходов местных бюджетов в 2020 году доля межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) составляет 67,4% или 3 402,6 млрд. рублей (в 2019 году данный показатель составлял 66,0% или 3 114,7 млрд. рублей).



Виды дотаций в местных бюджетах в 2020 году



- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности
- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов
- прочие дотации

образований по видам муниципальных образований в зависимости от доли дотаций в 2020 году

Доля дотаций*	Доля соответствующих муниципальных образований в их общем количестве, %**								
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО	МО
менее 5%	15,3	20,5	3,4	47,2	12,4	80,0	15,8	77,1	10,0
<i>в том числе муниципальные образования, не получающие дотации, в т. ч. замененной дополнительными нормативами отчислений</i>	<i>5,0</i>	<i>5,6</i>	<i>0,5</i>	<i>14,5</i>	<i>3,7</i>	<i>40,0</i>	<i>15,8</i>	<i>57,3</i>	<i>6,7</i>
от 5% – до 19,9%	20,6	24,3	16,5	30,4	20,3	20,0	0	7,3	0
от 20% – до 49,9%	35,4	44,5	50,6	17,1	35,7	0,0	47,4	6,3	20,0
50% и более	28,7	10,8	29,4	5,4	31,6	0,0	36,8	9,4	70

Модельный бюджет

Механизм «модельного бюджета» был применен в 7 регионах: Рязанская область, Тверская область, Республика Карелия, Псковская область, Нижегородская область, Ульяновская область и Республика Саха (Якутия). Объем дотаций, распределенных с использованием «модельного бюджета», составил 29,5 млрд. рублей (9,2% от общего объема).

Дотации на сбалансированность

В 2020 году дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов стали одним из инструментов антикризисной политики в связи с пандемией коронавирусной инфекции. По сравнению с 2019 г. объем дотаций на обеспечение сбалансированности вырос на 31,9%, или 28,5 млрд. рублей, и составил 117,8 млрд. рублей

Предоставление субсидий

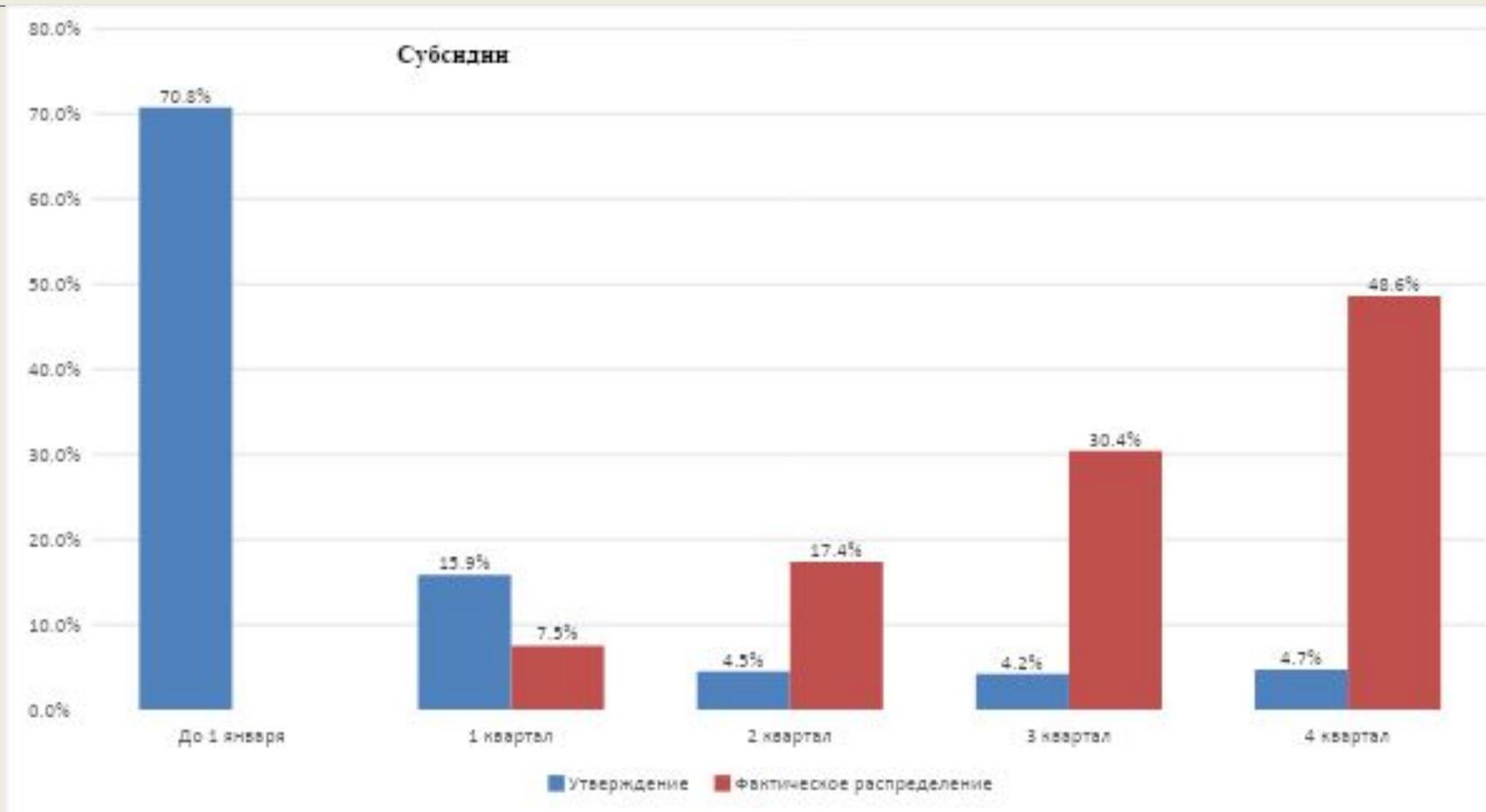
Из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам муниципальных образований выделяются субсидии в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. В 2020 году объем указанных субсидий составил 909,2 млрд. рублей, что составляет 26,7% от собственных доходов местных бюджетов.

Горизонтальные субсидии

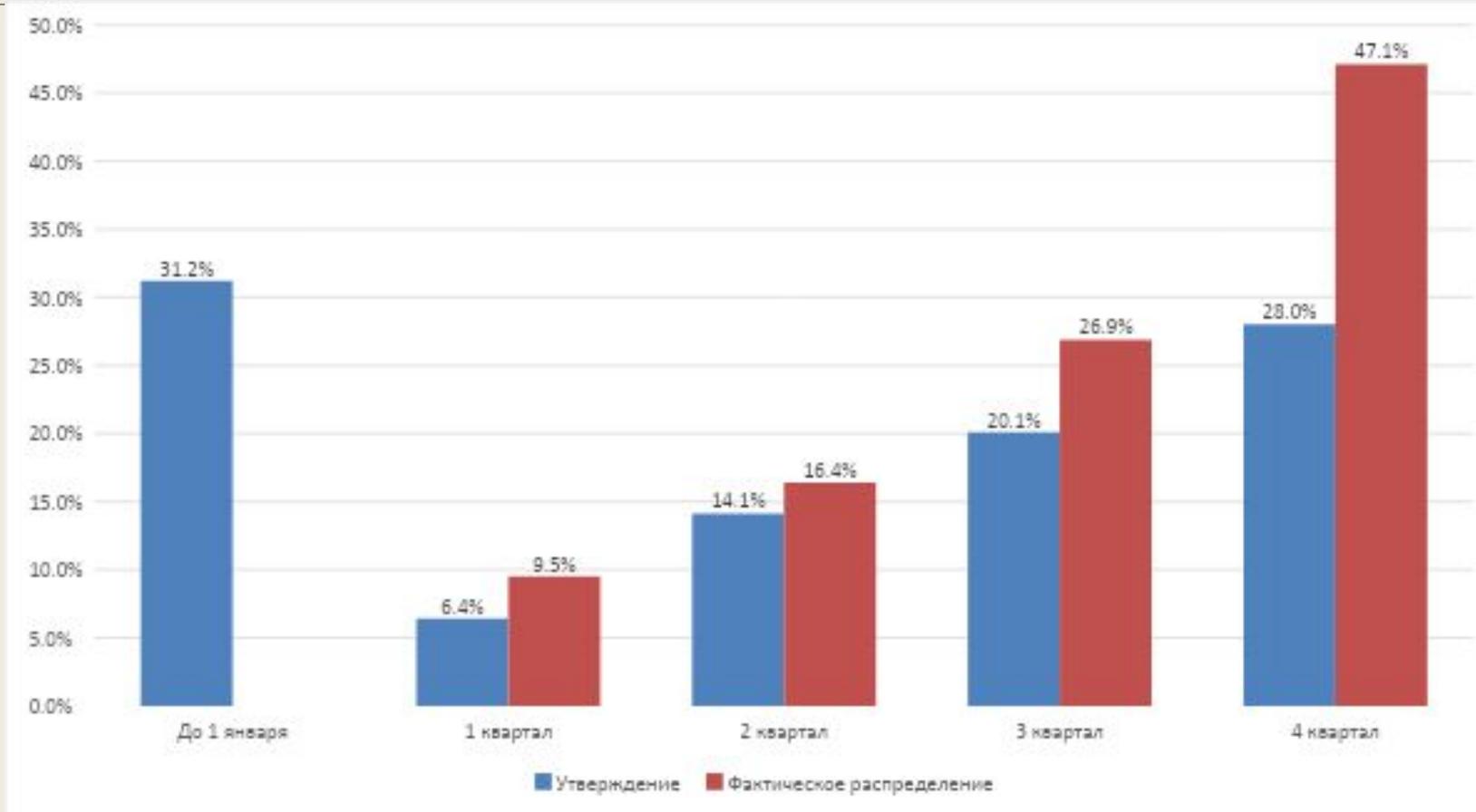
С 2020 года бюджетное законодательство предусматривает возможность предоставления «горизонтальных субсидий» - средств, поступающих в местные бюджеты от бюджетов других муниципальных образований. В 2020 году объем таких субсидий составил 571,9млн. рублей.

Данным инструментом воспользовались 9 субъектов Российской Федерации: Нижегородская область, Самарская область, Амурская область, Республика Крым, Республика Коми, Брянская область, Ивановская область, Тульская область, Челябинская область.

Сроки перечисления субсидий в местные бюджеты



Сроки перечисления дотаций на сбалансирование в местные бюджеты



Делегирование полномочий

В 2020 году делегирование полномочий на муниципальный уровень производилось в 83 субъектах Российской Федерации (исключение составили города федерального значения Севастополь и Санкт-Петербург).

Основная доля субвенций местным бюджетам связана с финансовым обеспечением образовательного процесса: в 2020 году из бюджетов субъектов Российской Федерации было передано 1 223,0 млрд. рублей в форме субвенций местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования в соответствии с п. 13 и п. 2 ст. 26.3 Федерального закона №184-ФЗ. Это составляет 73,7% общего объема субвенций.

Делегирование полномочий предоставление субвенций

Наименование передаваемого полномочия субъекта РФ	Всего субъектов Российской Федерации, передавших полномочия	
	2019	2020
Определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создания административных комиссий,	83	79
Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей	71	75
Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству	62	62
Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей	22	21
Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований	59	60

2. Правовая база осуществления межбюджетных отношений

Конституция РФ

БК РФ

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Законы и правовые акты субъектов РФ

Правовые акты органов МСУ

Пример Оренбургская область

[Закон Оренбургской области от 21 февраля 1996 года](#) «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области» ;

[Закон Оренбургской области от 26 декабря 2013 года № 2093_592-V-ОЗ](#) «О бюджетном процессе в Оренбургской области» ;

[Закон Оренбургской области от 30 ноября 2005 года № 2738_499-III-ОЗ](#) «О межбюджетных отношениях в Оренбургской области»

[Приказ министерства финансов Оренбургской области от 19.11.2008 года № 63](#) «Об утверждении порядка заключения соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, а также осуществления контроля за их исполнением»

[Приказ министерства финансов Оренбургской области от 19.11.2008 года № 63](#) «Об утверждении порядка заключения соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, а также осуществления контроля за их исполнением»

[Постановление Правительства Оренбургской области от 5 июля 2016 года № 497-пп](#) «Об утверждении перечней расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из областного бюджета, целевых показателей результативности предоставления субсидий и их значений на 2016 и на 2017–2019 год

[Приказ министерства финансов области от 03.03.2017 №25](#) "Об утверждении типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из областного бюджета"

3. Межбюджетные отношения в формате «программного бюджета»

Межбюджетные трансферты – источники финансирования программных мероприятий государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ по отдельным направлениям



Программный бюджет Саратовской области на 2018-2020 гг.

Приложение 8 к Закону Саратовской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам области и

непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов областного бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

18 государственных программ Саратовской области

Межбюджетные отношения в Саратовской области

2018 год



Государственная программа	Виды межбюджетных трансфертов
<p>Государственная программа Саратовской области «Развитие образования в Саратовской области до 2020 года»</p>	<p>Субвенция на финансовое обеспечение образовательной деятельности муниципальных дошкольных образовательных организаций</p> <p>Субвенция на предоставление питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования</p> <p>Субвенция на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан</p>
<p>Государственная программа Саратовской области «Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан до 2020 года»</p>	<p>Субвенция на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий по организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг</p>
<p>Государственная программа Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и преступной деятельности»</p>	<p>Субвенция на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав</p> <p>Субвенция на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий по образованию и обеспечению деятельности единичных комиссий образовательных учреждений по выявлению и профилактике правонарушений, терроризма, экстремизма и преступной деятельности</p>

Государственная программа	Виды межбюджетных трансфертов
<p>Государственная программа Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года»</p>	<p>Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений области Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) области</p>
<p>Государственная программа Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года»</p>	<p>Субсидия на выравнивание возможностей местных бюджетов по обеспечению повышения оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы Субсидия бюджетам городских и сельских поселений области на реализацию проектов развития муниципальных образований области, основанных на местных инициативах</p>
<p>Государственная программа Саратовской области «Развитие экономического потенциала и повышение инвестиционной привлекательности региона до 2020 года»</p>	<p>Субсидия бюджетам муниципальных районов области на обеспечение деятельности муниципальных бизнес-инкубаторов</p>
<p>Подпрограмма по расходам</p>	<p>Субсидия на осуществление органами местного самоуправления отдельных</p>

4. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Основные инструменты:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности
- дополнительные отчисления в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, зачисляемых в соответствии с БК РФ в региональные бюджеты
- «отрицательные трансферты»

Дополнительные отчисления налогов в местные бюджеты

В 2020 году правом на передачу в местные бюджеты по единым нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (за исключением налога на доходы физических лиц), подлежащих зачислению в соответствии с бюджетным законодательством в бюджет субъекта Российской Федерации, воспользовалось 80 субъектов Российской Федерации.

Дополнительные отчисления по НДФЛ

В соответствии с пунктом 3 статьи 58 БК РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по указанному налогу.

В 2020 году поступления в местные бюджеты налога на доходы физических лиц в порядке исполнения указанной нормы оцениваются в объеме 430,4 млрд. рублей или 47,4% от общей суммы поступления налога на доходы физических лиц.

Дополнительные отчисления налогов в местные бюджеты (80 субъектов РФ)

- налог на имущество организаций – 13 регионов,
- налог на прибыль организаций – 4 региона,
- транспортный налог – 11 регионов,
- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 15 регионов,
- налог на игорный бизнес – 6 регионов,
- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 55 регионов,
- налог на добычу прочих полезных ископаемых –8 регионов,
- отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) –5 регионов.

«Отрицательные трансферты»

В соответствии со статьей 142.2 БК РФ, из бюджетов муниципальных образований с высокой бюджетной обеспеченностью могут предоставляться субсидии в бюджеты субъектов Российской Федерации, средства от поступления которых направляются на предоставление выравнивающих дотаций муниципальным образованиям из регионального бюджета

«Отрицательные трансферты»

В 2020 году данный механизм применялся в 15 субъектах Российской Федерации (в 2019 году 18). Общий объем указанных субсидий из местных бюджетов по отношению к 2019 году уменьшился на 46,4% и составил 1,1 млрд. рублей. Максимальный объем указанных средств приходится на местные бюджеты Республики Саха - Якутия (0,22 млрд. рублей), Тульской области (0,18 млрд. рублей), Астраханской области (0,15 млрд. рублей), Красноярского края (0,14 млрд. рублей) и Краснодарского края (0,12 млрд. рублей), что свидетельствует о значительной дифференциации налогового потенциала муниципальных образований в данных регионах.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности

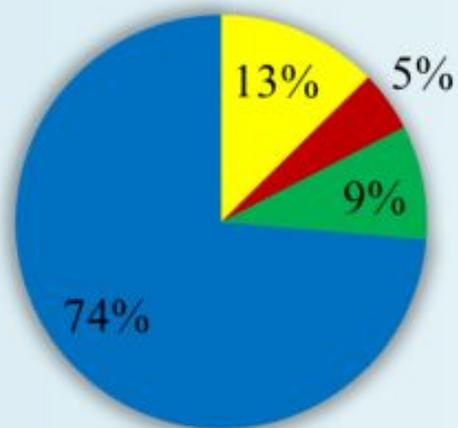
1. Использование методики, утвержденной региональным законом
2. Возможность применения поправочных коэффициентов, учитывающие территориальные особенности
3. Установление расчетного уровня бюджетной обеспеченности дифференцированного по каждому муниципальному образованию или единого для всех муниципальных образований

5. Поддержка местных инициатив как направление политики межбюджетных отношений

<https://budget4me.ru/>



Средства ППМИ-2017



- Средства местных бюджетов
- Средства населения
- Средства юридических лиц
- Средства областного бюджета





РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Поволжский институт управления
имени П.А. Столыпина

ПОЛИТИКА МЕЖБЮЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

доцент, к.э.н. СВИЩЕВА В.А.

**Финансовые инструменты регионального и
муниципального управления**