



**Обзор практики регулирования
межбюджетных отношений в субъектах РФ
в 2006 г. на основе анализа принятых регионами
методик**

Содержание

- **Закрепление нормативов отчислений от налогов за местными бюджетами в субъектах РФ (стр. 4)**
- **Структура межбюджетных трансфертов в субъектах РФ (стр. 6)**
- **Использование целевых трансфертов в субъектах РФ**
 - Региональный фонд софинансирования социальных расходов (стр.7)
 - Региональный фонд муниципального развития (стр. 9)
 - Региональный фонд компенсаций (стр.11)
- **Дополнительные виды финансовой помощи в субъектах РФ (стр. 12)**
- **Региональный фонд финансовой поддержки поселений**
 - Методика формирования и делегирование полномочий районам (стр.13)
 - Использование «отрицательного» трансферта (стр. 15)
 - Методика распределения (стр. 16)
- **Региональный фонд финансовой поддержки МР(ГО)**
 - Методика формирования (стр. 18)
 - Использование «отрицательного» трансферта (стр. 20)
 - Методика распределения (стр. 21)
- **Районные фонды финансовой поддержки поселений**
 - Полномочия МР, методика формирования и распределения (стр. 27)
- **Использование положений переходного периода (стр. 28)**

Перечень субъектов РФ, по которым производился анализ

Центральный федеральный округ

- Ивановская область
- Костромская область
- Московская область
- Тульская область
- Ярославская область

Северо-западный федеральный округ

- Республика Коми
- Ленинградская область

Южный федеральный округ

- Республика Адыгея
- Республика Дагестан
- Кабардино-Балкарская Республика
- Республика Калмыкия
- Карачаево-Черкесская Республика
- Краснодарский край

- Ставропольский край
- Астраханская область
- Волгоградская область
- Ростовская область

Приволжский федеральный округ

- Республика Башкортостан
- Оренбургская область
- Пензенская область
- Пермский край
- Самарская область
- Саратовская область

Уральский федеральный округ

- Курганская область
- Тюменская область
- Ханты-Мансийский АО
- Ямало-Ненецкий АО

Сибирский федеральный округ

- Республика Алтай
- Республика Бурятия
- Республика Тыва
- Алтайский край
- Красноярский край
- Иркутская область
- Новосибирская область
- Омская область
- Томская область
- Читинская область
- Дальневосточный федеральный округ
- Амурская область
- Магаданская область
- Сахалинская область

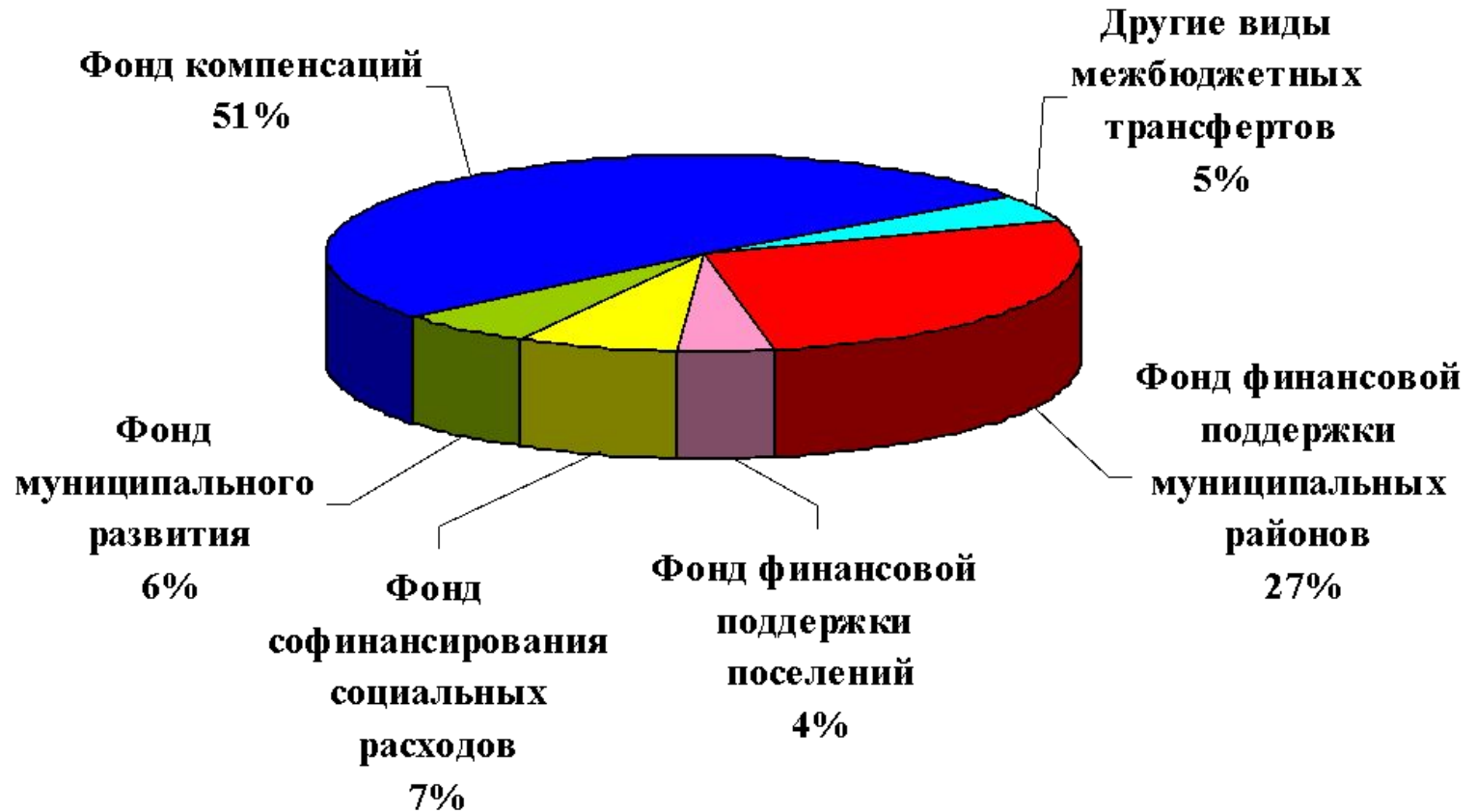
Закрепление единых нормативов отчислений за муниципальными районами (городскими округами)

- Механизм закрепления единых нормативов отчислений за МР (ГО) не использовался в 17 субъектах РФ
- 13 субъектов РФ закрепило за МР (ГО) не менее 10% от НДСЛ (остальные регионы передавали 10% НДСЛ в качестве трансфертозамещения)
- Другие виды налогов, закрепленные за МР (ГО):
 - Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (9 регионов)
 - Налог на имущество организаций (7 регионов)
 - Транспортный налог (6 регионов)
 - Единый сельскохозяйственный налог (6 регионов)
 - Налог на добычу полезных ископаемых, за исключением углеводородов (6 регионов)
 - Акцизы (5 регионов)
 - Налог на прибыль (4 региона)
 - Госпошлина (3 региона)
 - Налог на игорный бизнес (3 региона)
- В 9 регионах за МР (ГО) закреплено более 3 видов налогов

Закрепление единых нормативов отчислений за поселениями

- В большинстве регионов (35 из 40) механизм закрепления единых нормативов отчислений за поселениями не использовался
- Виды налогов, закрепленные за поселениями:
 - Налог на доходы физических лиц (2 региона)
 - Транспортный налог (2 региона)
 - Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (1 регион)
 - Единый сельскохозяйственный налог (1 регион)
 - Налог на имущество физических лиц (1 регион)
 - Налог на игорный бизнес (1 регион)

Структура межбюджетных трансфертов в субъектах РФ (2006)



Региональные фонды софинансирования социальных расходов

- Предусмотрены законодательством в 36 регионах из 40
- Образованы в 2006 г. в 25 регионах
- Объем (в расчете на душу населения) – от 7 руб./чел. до 8 911 руб./чел. (в среднем по регионам, создавшим ФССР – 173 руб./чел.)
- Доля в расходах регионального бюджета – от 0,1% до 56% (в среднем по регионам, создавшим ФССР - 4%)
- Законодательное регулирование:
 - Законы о бюджетном процессе (межбюджетных отношениях);
 - Законы о региональных ФССР;
 - Законы о бюджете
 - *В ряде регионов методика утверждается постановлением Правительства (Администрации) – противоречит федеральному законодательству!*

Основные направления расходования средств региональных ФССР

- Оплата труда работников бюджетной сферы
- Выплата субсидий населению на оплату ЖКУ
- Противопожарная безопасность
- Капитальный ремонт объектов социальной сферы
- Доставка продуктов и топлива в районы Крайнего севера
- Пассажирские перевозки
- Формирование районных фондов финансовой поддержки поселений
- Финансовое обеспечение решения вопросов местного значения

Региональные фонды муниципального развития

- Предусмотрены законодательством в 34 регионах из 40
- Образованы в 2006 г. в 16 регионах
- Объем (в расчете на душу населения) – от 16 руб./чел. до 1 114 руб./чел. (в среднем по регионам, создавшим ФМР – 296 руб./чел.)
- Доля в расходах регионального бюджета – от 0,1% до 11% (в среднем по регионам, создавшим ФМР - 4%)
- Законодательное регулирование:
 - Законы о бюджетном процессе (межбюджетных отношениях);
 - Законы о региональных ФМР;
 - Законы о конкурсе инвестиционных программ и проектов;
 - Законы о бюджете
 - *В ряде регионов порядок отбора инвестиционных программ утверждается постановлением Правительства (Администрации) – противоречит федеральному законодательству!*

Основные направления расходования средств региональных ФМР

- Софинансирование строительства (завершения незавершенных проектов), расширения, реконструкции:
 - автомобильных дорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений местного значения,
 - систем коммунальной инфраструктуры,
 - объектов социальной сферы;
 - объектов культурного назначения;
 - жилищных объектов
- Приобретение предметов длительного пользования

Региональные фонды компенсаций

- Объем (в расчете на душу населения) – от 44 руб./чел. до 15 000 руб./чел. (в среднем по России – 2 302 руб./чел.)
- Доля в расходах регионального бюджета – от 0,4% до 35% (в среднем по России - 19%)
- Основные направления расходования средств:
 - Финансовое обеспечение образовательного процесса в учреждениях начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;
 - Выплата субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;
 - Предоставление пособий отдельным категориям граждан, имеющих детей

Другие формы трансфертов, передаваемых из регионального бюджета

- Дотации бюджетам муниципальных районов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов городских и сельских поселений
- Фонды реформирования муниципальных финансов
- Субсидии бюджетам городов на выполнение функций административного центра
- Фонды стимулирования
- Иные дотации, субсидии и субвенции

Региональный фонд финансовой поддержки поселений (РегФФПП): методика формирования и делегирование полномочий районам

- В большинстве регионов нет четко установленной методики формирования фонда и определения его размеров
- В нескольких регионах вообще нет упоминания о РегФФПП
- Формируется за счет собственных средств региона и отрицательного трансферта (если есть). В 2 регионах формируется только за счет отрицательного трансферта
- Объем средств на выравнивание поселений, как правило, составляет менее 1% от расходов региона (разброс от 0,02% до 2%, только в 6 регионах более 4%, в 1 регионе 8,5%)
- Большинство регионов передают полномочие по выравниванию поселений на уровень муниципальных районов (с одновременной передачей субвенции), только 8 регионов распределяют напрямую в поселения
- В нескольких регионах сложилась непонятная ситуация с дотациями ГО

Существующие методики формирования РегФФП

- В 12 регионах есть методика определения объема фонда:
 - на основе общего расчетного дефицита поселений
 - на основе общего расчетного дефицита поселений с учетом «доли» покрытия
 - в размере *не менее* определенного % от доходов регионального бюджета (или от определенного вида налоговых доходов)
 - в размере *не более* определенного % от доходов регионального бюджета
 - в размере *равном* определенному % от доходов регионального бюджета
 - гарантируется ежегодная индексация на уровень инфляции или общего объема фонда, или подушевой дотации
 - средние подушевые налоговые доходы (или их часть, или минимальные подушевые налоговые доходы) поселений, умноженные на численность жителей

Использование механизма «отрицательного» трансферта

- Большинство регионов (кроме 7) предусмотрело **возможность** использования отрицательных трансфертов
- **НО, только 9 регионов используют** механизм отрицательных трансфертов в 2006 году
- Большинство регионов установило критерий изъятий на уровне 2 от среднего, объем изъятий на уровне 50%
- В части регионов критерий и объем изъятия устанавливаются ежегодно в Законе о бюджете
- Только два региона использовали «переходные» положения и установили уровень изъятий 1,3.
- Как правило, объемы отрицательных трансфертов очень малы

Методика распределения РегФФПП

- В большинстве регионов методика утверждена в Законе о бюджетном процессе или межбюджетных отношениях
- Как правило распределяется на равной подушевой основе между всеми поселениями, БО не оценивается
- В 4 регионах для распределения фонда используются факторы удорожания единицы бюджетных услуг (или ИБР)
- В 4 регионах оценивается БО поселений (по ИНП или ИНП/ИБР), затем выравнивание или подтягивание
- В 2 регионах дотация распределяется на основе расчетного дефицита

Использование механизма трансфертозамещения

- Только в 3 регионах используется механизм трансфертозамещения части дотаций (НДФЛ)
- В 5 регионах механизм предусматривается, но не используется в 2006 году
- Замещение производится или по НП, или по прогнозу доходов

Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов): методика формирования

- В большинстве регионов нет четко установленной методики формирования фонда и определения его размеров
- Формируется за счет собственных средств региона и отрицательного трансферта (если есть)
- Объем средств на выравнивание МР(ГО) очень сильно различается по регионам:
 - разброс от 1,8% до 18,8% расходов субъекта РФ
 - среднее значение около 9% расходов субъекта РФ
 - в двух регионах менее 2% расходов субъекта РФ
 - в одном регионе около 50% расходов субъекта РФ
- Объем средств на выравнивание МР(ГО) не зависит от степени «дотационности» субъекта РФ

Существующие методики формирования РФФПМР(ГО)

- В 13 регионах есть методика определения объема фонда:
 - на основе общего расчетного дефицита МР - 1
 - на основе общего расчетного дефицита МР с учетом «доли» покрытия - 5
 - в размере *не менее* определенного % от доходов регионального бюджета (или от определенного вида налоговых доходов) - 1
 - в размере *не более* определенного % от доходов регионального бюджета - 1
 - в размере *равном* определенному % от доходов регионального бюджета - 2
 - гарантируется ежегодная индексация на уровень инфляции общего объема фонда - 2

Использование механизма «отрицательного» трансферта

- Возможность использования предусмотрена практически всеми регионами (только 6 не предусмотрело)
- 12 регионов используют «отрицательные» трансферты в 2006 году
- Большинство регионов установило критерий изъятий на уровне 2 от среднего, объем изъятий на уровне 50% (в 1-ом 25%)
- В части регионов критерий и объем изъятия устанавливаются ежегодно в Законе о бюджете
- Только два региона использовали «переходные» положения и установили уровень изъятий 1,3
- В некоторых регионах установлены разные уровни изъятий для МР и ГО (или только для ГО)

Методика распределения РегФФПМР(ГО)

- В большинстве регионов методика утверждена в Законе о бюджетном процессе или межбюджетных отношениях на долгосрочной основе (но есть и Законом о бюджете и Постановлением Правительства (-))
- В ряде регионов методики достаточно сложные, непрозрачные, содержат много непонятных коэффициентов
- Большинство регионов используют показатели индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов
- Большинство регионов используют метод пропорционального выравнивания и подушевую дотацию
- Несколько регионов используют выравнивание беднейших
- Часть регионов распределяет дотацию по расчетному дефициту

Оценка бюджетной обеспеченности (доходных возможностей и расходных потребностей) (1)

- «Стандартная» оценка БО на основе соотношения ИНП (по базам) и ИБР (по потребителям с учетом факторов удорожания) (20 регионов, из них 14 регионов в соответствии с рекомендациями ЦФП)
- Оценка БО полностью по фактическим (или прогнозным) доходам и расходам, но в терминах ИНП и ИБР (6 регионов)
- Оценка БО на основе «нестандартной» методики (5 регионов)
- Оценка БО консолидированных МР (5 регионов)
- Расчет «сметы» (1 регион)
- Нет четкого описания формул, только декларируются принципы оценки (3 региона)

Оценка бюджетной обеспеченности (доходных возможностей и расходных потребностей) (2)

- При оценке БО учитывается ИБР на выравнивание поселений (2 региона)
- ИБР оценивается аналогично федеральной методике по экономической классификации (2 региона)
- ИБР оценивается «не стандартно» (разделение на группы, дополнительные «новые» коэффициенты, экзогенные коэффициенты и т.п.) (4 региона)

Распределение дотаций (1)

- Подтягивание (пропорциональное выравнивание) (4 региона)
 - до средних расходов (расходных потребностей)
 - до средней БО
 - до установленного уровня
- Выравнивание беднейших (4 региона)
- Подтягивание до разных критериев в несколько этапов (6 регионов)
 - 0,7 средней БО – средне расходные обязательства
 - 0,8 средней БО – средняя БО
 - средние расходные обязательства – 2 остаточных критерия
 - 85% компенсация до 0,6 от средней БО – средняя БО
- Подтягивание – подушевая – компенсация (9 регионов)
- Подтягивание – выравнивание (5 регионов)
- Выравнивание – подтягивание – компенсация (1 регион)

Распределение дотаций (2)

- Выравнивание – компенсация (2 региона)
- Покрытие расчетного дефицита (1 регион)
- Подушевая – полное выравнивание (2 региона)
- Подушевая – подтягивание в несколько этапов (2 региона)
- Подтягивание – компенсация – средства для формирования РайФФПП (2 региона)
- Подтягивание за вычетом средств из РегФФПП (1 регион)
- Претендуют на «неподушевую» дотацию только не уплачивающие отрицательный трансферт (2 региона)

Использование механизма трансфертозамещения

- Почти половина регионов в 2006 году использует механизм замещения часть дотации из РегФФПМР(ГО) дифференцированными нормативами от НДСЛ
- В трех регионах устанавливается «обязательность» трансфертозамещения
- Два региона используют положения «переходного» периода и предусматривает замещение дотаций не только НДСЛ (но по согласованию)
- В основном, трансфертозамещения производится только в части «подушевой» дотации

Районные фонды финансовой поддержки поселений (РайФФПП): методика формирования и распределения

- Районы **обязаны** формировать фонды **только** при наделении их государственными полномочиями по выравниванию поселений за счет субвенций
- Региональные методики **не регулируют** порядок образования и объем РайФФПП, районы самостоятельно принимают решения об объеме фонда
- В половине субъектов **регион четко устанавливает** методику распределения, в половине – **регион устанавливает только «рекомендательную»** методику
- Два региона «стимулируют» МР создавать фонды через предоставление им субсидии на выравнивание поселений
- Два региона напрямую выделяют средства на выравнивание поселений в составе дотаций из РФФПМР(ГО), два региона учитывают «потребности» МР в выравнивании поселений через ИБР
- В четырех регионах ничего не сказано о РайФФПП

Использование положений переходного периода

- В одном регионе НЕТ переходных положений
- Многие регионы предусматривают «компенсационную» часть, распределяемую на основе фактических или прогнозных данных о доходах и расходах (частичное покрытие дефицита)
- Ряд регионов выделяет дотации на сбалансированность
- Часть регионов (10) распределяет все «выравнивающие» трансферты на основе фактических и прогнозных данных, практически все частично используют фактические или прогнозные данные
- Часть регионов учитывает «неналоговый» потенциал
- Один регион устанавливает «трансфертозамещение» не только НДФЛ или НДФЛ но не в части подушевой дотации
- Два региона устанавливает уровень изъятий 1,3
- У некоторых регионов нет принятых методик МБО или методики только «декларируют» принципы МБО без формул