



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



# Межбюджетные отношения

# Нормативные документы

- Налоговый кодекс Российской Федерации, часть 1: Федеральный закон РФ, №146-ФЗ от 31.07.1998// СПС «Консультант-Плюс»
  
- Федеральный закон РФ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс»

# Признаки федеративной системы



**установленная автономия**

**четко сформулированные  
полномочия каждого уровня  
управления**

**регламентированный суверенитет  
каждого из уровней**

**наличие иерархии**

# Федерализм

предполагает наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы и системы межбюджетных отношений, призванных максимально удовлетворить нужды населения в государственных услугах, независимо от того, на каком уровне они будут оказываться

## ПРИНЦИПЫ

### Политический

заключается в конституционном распределении между сторонами федеративного образования принадлежащих им по праву властных полномочий в реализации единой политики при обеспечении целостности составных единиц федерации

### Экономический

состоит в разделении полномочий в отношении собственности, в разработке и реализации денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, структурной, инвестиционной политик между федерацией и ее субъектами

# Межбюджетные отношения



взаимоотношения между центральными органами власти и органами власти территорий по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса

## Бюджетный федерализм



форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает учет финансовых интересов всех его субъектов на основе достижения компромисса и самостоятельное функционирование бюджетных систем субъектов федерации

# Принципы бюджетного федерализма

наличие **нескольких уровней** бюджетной системы

**общегосударственных интересов и интересов населения**

- сочетание принципов **централизма и децентрализма** при разграничении полномочий, расходов и доходов;

**обеспеченность минимальными потребностями** в бюджетных ресурсах субнационального уровня распределения и перераспределения на объективной основе

высокая степень **самостоятельности бюджетов** сохранения **доминирующего положения центральной власти** в решении **общегосударственных задач**

- **равноправие** во взаимодействии с **вышестоящим бюджетом**.

# Теорема о децентрализации

- Теория бюджетного федерализма основана на так называемой **теореме о децентрализации**, сформулированной **американским экономистом У. Оутсом**.
- Для **локальных общественных благ (услуг)**, потребляемых географически локализованным населением, и для которого издержки производства одинаковы и равны издержкам центрального правительства, более **эффективно**, если **обеспечение их осуществляется на местном уровне**.
- *Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в реализации оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ.*
- *Т.е. уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств.*

# Положительные стороны бюджетной децентрализации

- **Бюджетная децентрализация** обеспечивает развитие конкуренции между административно-территориальными образованиями, ведет к выявлению предпочтений избирателей, повышению однородности населения территорий по составу предпочтений (за счет миграций) и на этой основе *реализует Парето-улучшения* в сфере организации производства и распределения общественных благ, но при следующих необходимых **условиях:**



# Парето-эффективный уровень производства

- Тем самым достигается **парето-эффективный уровень производства**, который **не могут обеспечить** центральные органы власти, если соблюдаются следующие **условия**:
  - - издержки предоставления общественных услуг одинаковы для центральных и субнациональных уровней власти, т.е. **отсутствует экономия на масштабе**;
  - - произведенные на территории конкретной юрисдикции общественные блага полностью потребляются населением этой территории, т.е. **отсутствуют внешние эффекты**;
  - - предпочтения населения территорий сильно различаются между собой, т.е. учет местных потребностей может приводить к **удорожанию централизованного предоставления** общественных услуг.

# Условия эффективности децентрализации

- эффективной демократичной организации местной власти, способной выявить и реализовать в политике органов власти предпочтения населения;
  - свободе миграции населения;
  - развитых рынках недвижимости;
  - высоком уровне развития инфраструктуры и **невысокой степени различия уровней ее развития** на территории страны.
- 
- Доказано также, что **децентрализация эффективна** лишь в отношении **местных (локальных) общественных благ**, которые потребляет местное население, поэтому функции федеральных, региональных и местных властей должны быть четко разделены.

## ***Распределение функций между центральными и местными органами власти***

- Исходя из критериев масштаба, юрисдикции и нестабильности экономики можно сделать выводы, что такие **функции** как **стабилизационная** (антициклическая экономическая политика) и **перераспределительная** (борьба с бедностью) в большей мере подходят для **федерального центра** и должны проводиться **централизованно**.
- В то же время **аллокационная функция**, связанная с выделением ресурсов и удовлетворением потребностей в общественных благах (товарах и услугах), а также организацией производства этих благ, может выполняться как **централизованно**, так и **децентрализованно**.

# Определение

**Бюджетный федерализм** - отношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации (субъектов федерации с органами местного самоуправления) в части **разграничения бюджетных прав и полномочий, расходов и доходов**, а также **распределения и перераспределения последних** между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов федерации, основанными на взаимовыгодных условиях, в **мере**, обеспечивающей *единство общегосударственных интересов и интересов населения*, проживающего на территориях субъектов федерации и входящих в них муниципальных образований.

# негативные последствия децентрализации

- дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (**вертикальная несбалансированность бюджетной системы**);
- межрегиональная дифференциация *чистых фискальных выгод* – разница между объемом получаемых выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей (**нарушение принципа территориальной справедливости**);
- наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных со стремлением региональных и местных властей к достижению собственных целей за счет других территорий (проявление **внешних эффектов** такого рода связано с недобросовестной конкуренцией, экспортом налогового бремени).

# Выводы по 1-му вопросу

Главное в бюджетном федерализме – это отношения, основанные на взаимовыгодных условиях в межбюджетной сфере, подразумевающее в себе **баланс централизма и децентрализма** во всех сферах и **максимально удовлетворяющие потребности населения в общественных благах**.

Полностью взаимовыгодными отношения быть не могут, поэтому бюджетный федерализм выражается в **пошаговом согласовании интересов** между федерацией, территориями и населением.

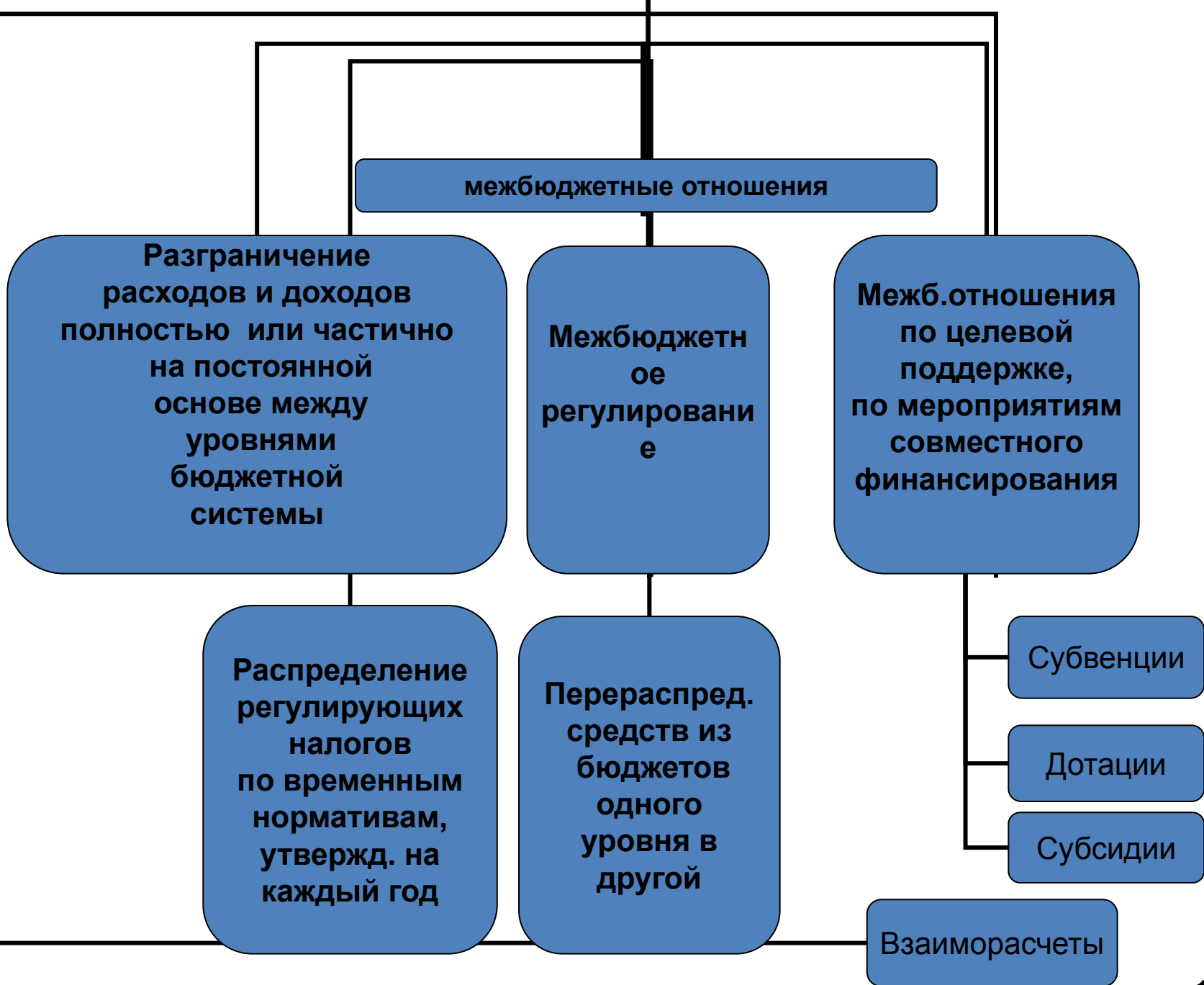
Кроме того, **количество противоречий и скорость согласования** в реформируемом, **переходном обществе** будет **выше**, чем в стабильно демократическом.

- ***Тенденции развития  
межбюджетных отношений***

# Межбюджетные отношения в России

- *Межбюджетные отношения в России* предполагают взаимодействие органов государственной власти, муниципальных образований, связанное с предоставлением федеральных и местных (локальных) благ населению и включают:
  - 1) разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;
  - 2) закрепление налогов и налоговых отчислений на постоянной основе за каждым уровнем государственной власти и муниципальными образованиями;
  - 3) межбюджетное регулирование.





# Межбюджетное регулирование

- Межбюджетное регулирование предполагает, с одной стороны, **налоговое регулирование бюджетной обеспеченности**, с другой стороны, **механизм перераспределения** средств в форме трансфертов между уровнями бюджетной системы.
- **Налоговое регулирование бюджетной обеспеченности** нижестоящих бюджетов предполагает **установление дополнительных дифференцированных отчислений от налогов**.
- Инструментами налогово регулирования в Российской Федерации являются налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы.

## *Механизм перераспределения* включает:

- предоставление временной финансовой помощи в форме:
- **дотаций** нижестоящему бюджету с учетом бюджетной обеспеченности и по душевому принципу из **фондов финансовой поддержки**;
- поддержку социального и экономического развития нижестоящих бюджетов за счет **субвенций** и **субсидий** из соответствующих **фондов развития**,
- **субсидий** из **фондов софинансирования** социальных расходов;
- а также в виде **бюджетных кредитов** на погашение кассового разрыва.

# Результаты реформы межбюджетных отношений

- В последнее время важнейшие преобразования, в сфере межбюджетных отношений произошли внутри региона: **регион – городской округ, муниципальный район** - городские и сельские поселения.
- На межбюджетные отношения внутри региона повлияли: это реформа федеративных отношений, муниципальная реформа, «монетизация» льгот и ***перераспределение связанных с этим расходных полномочий***.
- В ходе преобразований были внесены **изменения в финансово-бюджетную базу муниципалитетов** и **конкретизированы полномочия** органов управления муниципальными образованиями.

# Результаты реформ

- В результате полномочия органов власти муниципальных образований включают в себя **значительный круг вопросов жизнедеятельности населения и хозяйствующих субъектов**.
- Изменения в сфере межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне предопределяются общей тенденцией, которая выражается в **увеличении централизации налоговых доходов в федеральном бюджете**, в преобладающей роли федеральных налогов в бюджетном процессе.
- Федеральные налоги используются для межбюджетного регулирования субфедеральных бюджетов.

# Уровень финансовой зависимости

Уровень финансовой зависимости (степень дотационности) муниципальных образований зависит от состояния экономики, от доходной базы, а также от степени централизации их налоговых доходов, которая может регулироваться бюджетным законодательством субъекта РФ.



- Основное **правило**, которое действует для определения **меры централизации налоговых доходов**:

чем выше уровень социально-экономической дифференциации муниципалитетов в пределах одного региона, тем больше степень централизации совокупных налоговых доходов региона и его муниципальных образований, которая закрепляется при формировании консолидированного бюджета субъекта РФ.

Тем большая нагрузка ложится на внутрирегиональные системы финансового выравнивания и межбюджетных отношений.

# Мировой опыт построения модели межбюджетных отношений

- Процесс построения межбюджетных отношений не прекращается даже в самом развитом обществе, поскольку не существует единых правил, а также потому что, меняются исторические, экономические и другие условия жизни общества.
- Методы построения бюджетного федерализма также разнообразны, они отличаются в зависимости от формализованных легитимных процедур (политическое и экономическое давление, административный ресурс и т.д.).
- *Формирование эффективной модели бюджетного федерализма в каждой стране осуществляется методом проб и ошибок и очень часто противоречит оптимальной теоретической модели.*

# Задачи построения межбюджетных отношений

Первая задача связана с определением **состава расходных полномочий и распределением** их между бюджетами разных уровней по предоставлению определенных услуг населению. Для государств с многонациональным составом населения данная задача требует учета национальных традиций отдельных национальностей, компактно проживающих на той или иной территории, учета их предпочтений.

Вторая задача состоит в **определении источников доходов** в бюджеты разных уровней для обеспечения расходных полномочий. При решении этой задачи важно одновременно обеспечить эффективное использование имеющихся ресурсов страны, содействовать развитию региональных экономик и выполнению общеполитических решений в интересах всего государства.

Третья задача заключается в организации взаимодействия между бюджетами и в форме вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания.



# Виды выравнивание бюджетных систем



## Вертикальное выравнивание



нахождение соответствия между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с его доходными источниками и компенсирование дисбаланса региональных бюджетов за счет трансфертов; означает недостаточность поступлений из собственных источников в бюджет какого-либо уровня для покрытия расходов, связанных с предоставлением населению общественно значимых услуг



## Горизонтальное выравнивание



предполагает пропорциональное распределение налогового бремени между субъектами федерации для устранения или, по крайней мере, снижения неравенства налоговых возможностей различных территорий, а также учет дифференциации населения по уровню среднедушевого бюджетного дохода и нивелирование региональных различий в прожиточном минимуме, денежных доходах и расходах населения

# Модели межбюджетных

## отношений

### Централизованная

Разграничение полномочий между уровнями власти по расходам, как правило, не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов. В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизованных средств федерального бюджета с использованием различных форм межбюджетных отношений. Здесь самостоятельность функционирования нижестоящих звеньев бюджетной сферы сведена к минимуму.

### Децентрализованная

Признанию высокой степени самостоятельности региональных и местных бюджетов. Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов сведена к минимуму. И наконец, полномочия в сфере расходов адекватны полномочиям в сфере доходов. При этой организации проведение единой финансовой и экономической политики в рамках государства весьма затруднено.

### Комбинированная

- использование механизма горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания;
- повышенная ответственность федерального центра за создание условий для социально-экономического развития регионов, что неизбежно ограничивает самостоятельность региональных властей и обуславливает необходимость контроля со стороны федеральных органов власти;
- значительная роль бюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим для регулирования и бюджетного выравнивания регионов.

- *Фонды межбюджетного регулирования в РФ*

## Фонд финансовой поддержки регионов

Цель/ форма расходов	Формула расчета	Примечание
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий	<p><b><math>BO_i = INPi : IBR_i</math></b>, где <b><math>BO_i</math></b> – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций из фонда; <b><math>INPi</math></b> – индекс налогового потенциала субъекта РФ; <b><math>IBR_i</math></b> – индекс бюджетных расходов субъекта РФ.</p>	<p><b>Индекс налогового потенциала</b> – относительная (по сравнению со <b>средним</b> по Российской Федерации уровнем) <b>оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ</b>, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта РФ.</p> <p><b>Индекс бюджетных расходов</b> - относительная (по сравнению со <b>средним</b> по Российской Федерации уровнем) <b>оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ</b> по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг <b>в расчете на душу населения</b>, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.</p>

- Дотация из ФФПР рассчитывается пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности этих субъектов и уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.
- Дотации из Фонда распределяются между субъектами РФ, показатель бюджетной обеспеченности которых **не превышает уровень**, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.
- Несмотря на сохранение общего подхода, формулы расчета ИНП и ИБР в каждом году меняются. Изменения связаны с уточнением перечня факторов, влияющих на бюджетную обеспеченность региона.

## Фонд компенсации

Цель	Форма расходов	Примечание
предоставление средств субъектам РФ для финансирования возложенных на субъекты РФ федеральным законами расходных обязательств	<b>субвенции</b>	Перечисления из Фонда компенсаций осуществляются всем субъектам РФ пропорционально численности соответствующих льготных категорий граждан независимо от бюджетной обеспеченности регионов и их налогового потенциала

Распределение субвенций Фонда компенсаций между регионами проводится по направлениям:

- для выплаты пособий на детей – расчет производится по числу детей в семьях с доходами ниже прожиточного минимума;
- на реализацию Федерального закона о социальной защите инвалидов между регионами проводится пропорционально числу лиц этой категории, с учетом факторов, удорожающих бюджетные расходы, оцененные при распределении трансфертов ФФПР.

## Фонд софинансирования социальных расходов

Цель	Форма расходов	Примечание
поддержание приоритетных социально-значимых расходов	<b>субсидии</b>	распределяются между всеми регионами для долевого финансирования (частичного возмещения) таких расходов при осуществлении структурных реформ в регионах

Предоставление субсидий из Фонда должно стимулировать региональных и местных властей, способствовать проведению реформ; поддерживать на нормативном уровне предоставление ряда социальных бюджетных услуг.

Распределение средств Фонд софинансирования социальных расходов в отличие от ФФПР в итоге должно приводить к оптимизации структуры расходов и сокращению нерациональных расходов территориальных бюджетов.

## Фонд регионального развития

Цель	Форма расходов	Примечание
консолидация капитальных расходов федерального бюджета в регионах	<b>субсидий, субвенций</b>	распределяются на финансирование федеральных целевых программ развития регионов, а также на дополнительную помощь высокодотационным субъектам РФ.

Предоставление субсидий из Фонда регионального развития направлено на реализацию задач стратегического развития территорий РФ.

Предполагается, дополнительная финансовая помощь должна снизить нагрузку на региональные бюджеты



## Фонд реформирования региональных, муниципальных финансов

Цель	Форма расходов	Примечание
финансирование региональных и муниципальных программ реформирования публичных финансов	<b>субсидий</b>	Распределение средств Фонда происходит на <b>конкурсной основе</b> . Средства федерального бюджета на софинансирование выделяются <b>по факту выполнения</b> заявленных программных мероприятий на каждом этапе ( 1 год) реформирования публичных финансов.

Доля федерального софинансирования за счет субсидий Фонда может достигать 80% соответствующих расходов.

Допускаются и другие направления расходования субсидий за счет средств Фонда: обслуживание и погашение долговых обязательств и кредиторской задолженности; развитие социальной инфраструктуры, выполнение социально значимых мероприятий.

# Из бюджета субъекта РФ (ст.

135

**Ф**ИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ  
МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ

Дотации из регионального фонда  
финансовой поддержки поселений  
(Ст. 137 БК)

Дотации из региональных  
фондов финансовой поддержки  
муниципальных районов  
(городских округов) (Ст. 138 БК)

Иные дотации и субсидии  
местным бюджетам (Ст. 139 БК)

2.

СУБВЕНЦИИ ИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО  
ФОНДА КОМПЕНСАЦИЙ

3.

ИНЫЕ БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ И  
БЕЗВОЗВРАТНЫЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ

4.

БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ МЕСТНЫМ  
БЮДЖЕТАМ

# Из местных бюджетов (ст. 142 БК)

1.

ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ ИЗ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ БЮДЖЕТАМ ПОСЕЛЕНИЙ (Ст. 142\_1 БК)

2.

СУБВЕНЦИИ В РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФОНДЫ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ («Отрицательные трансферты») (Ст. 142\_2 БК)

3.

СУБВЕНЦИИ ИЗ БЮДЖЕТОВ ПОСЕЛЕНИЙ В БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ (Межмуниципальные функции) (Ст. 142\_3 БК)

4.

СРЕДСТВА, ПЕРЕЧИСЛЯЕМЫЕ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ ИЛИ В БЮДЖЕТ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПОГАШЕНИЕМ ДОЛГА

5.

ИНЫЕ БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ И БЕЗВОЗВРАТНЫЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ



# 1. Субвенции – это...

а

- средства, предоставляемые нижестоящим бюджетам из вышестоящего бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе в целях покрытия текущих расходов, не имеют целевого назначения и могут быть использованы по усмотрению органов местного самоуправления;

б

- средства, выделяемые из вышестоящего бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов;

в

- бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на условиях софинансирования расходов.

2. Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях целевого софинансирования расходов – это...

а

- бюджетный кредит;

б

- б) дотации;

в

- субсидии;

г

- г) субвенции.

### 3. Основными принципами бюджетной системы РФ являются:

а

- простота, целевой характер, доступность, компетентность;

б

- целевой характер, обеспеченность;

в

- приоритизация, дифференцированность;

г

- единство, самостоятельность, открытость, достоверность, сбалансированность.

## 4. Принцип прозрачности означает:

а

- отражение всех доходов и расходов бюджетов в полном объеме;
- 

б

- соответствие расходов бюджета суммарному объему доходов и поступлений из источников финансирования его дефицита;

в

- обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, информации о ходе бюджетного процесса;

г

- единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации.



5. К компетенции органов государственной власти РФ в области регулирования бюджетных правоотношений относятся:

а

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;

б

- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами в соответствии с законодательством РФ;

в

- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов.

6. В чьей компетенции находится разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы?

а

- Российской Федерации;

б

- совместно федеральными и региональными органами власти;

в

- определяется методом согласования сторон;

г

- решается субъектами РФ.

## 7. В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов РФ относится:

а

- установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

б

- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

в

- распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами.

8. Выполнение данного принципа ставит в зависимость бюджетное финансирование от выполнения показателей и позволяет финансовым органам осуществлять действенный и эффективный контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений:

а

- выделение бюджетных средств по мере выполнения целевого характера использования бюджетных ассигнований;

б

- получение максимального эффекта при минимуме затрат;

в

- предоставление бюджетных средств по мере выполнения производственных и других показателей и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований;

г

- безвозвратность бюджетных ассигнований.