## Проект

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ**

**ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

**Москва**

**2014**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ**

**ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 4](#_Toc399889510)

[1. Общие принципы формирования межбюджетных отношений 4](#_Toc399889511)

[1.1. Определение объема средств, передаваемых местным бюджетам 4](#_Toc399889512)

[1.2. Задачи формирования межбюджетных отношений и инструменты межбюджетного регулирования 5](#_Toc399889513)

[2. Закрепление нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов 8](#_Toc399889514)

[2.1. Единые нормативы отчислений 10](#_Toc399889515)

[2.2. Дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ 12](#_Toc399889516)

[2.3. Зачисление в местные бюджеты 15% доходов от НДФЛ 13](#_Toc399889517)

[2.4. Зачисление в местные бюджета 10% доходов от акцизов на ГСМ 14](#_Toc399889518)

[3. Основные подходы к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности 16](#_Toc399889519)

[3.1. Критерий выравнивания 16](#_Toc399889520)

[3.2. Общий объем дотаций 18](#_Toc399889521)

[3.3. Дотация в расчете на одного жителя 19](#_Toc399889522)

[3.4. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований 20](#_Toc399889523)

[3.5. Определение размера дотаций в рамках трехлетнего бюджета 22](#_Toc399889524)

[3.6. Индекс налогового потенциала 24](#_Toc399889525)

[3.7. Индекс бюджетных расходов 26](#_Toc399889526)

[3.8. Коэффициенты, отражающие стоимость предоставления бюджетных услуг 28](#_Toc399889527)

[3.9. Коэффициенты, отражающих структуру потребителей бюджетных услуг 29](#_Toc399889528)

[3.10. Замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц 33](#_Toc399889529)

[4. Условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам 34](#_Toc399889530)

[4.1.. Условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам и организация мониторинга их соблюдения 35](#_Toc399889532)

[5. Межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам 46](#_Toc399889533)

5[.1. Формы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам 46](#_Toc399889531)

[5.2. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) 46](#_Toc399889534)

[5.3. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) 49](#_Toc399889535)

[5.4. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов 52](#_Toc399889536)

[5.5. Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации 52](#_Toc399889537)

[5.6. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями 57](#_Toc399889538)

[5.7. Иные межбюджетные трансферты 63](#_Toc399889539)

[6. Межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов муниципальных образований 64](#_Toc399889540)

[6.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района 64](#_Toc399889541)

[6.2. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов из бюджета городского округа с внутригородским делением 66](#_Toc399889542)

[6.3. Субсидии, предоставляемые из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера 67](#_Toc399889543)

[6.4. Субсидии бюджету субъекта Российской Федерации из местных бюджетов («отрицательные трансферты») 68](#_Toc399889544)

[6.5. Иные межбюджетные трансферты 69](#_Toc399889545)

[7. Бюджетные кредиты 70](#_Toc399889546)

ВВЕДЕНИЕ

Методические указания органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений определяют:

* основные задачи формирования системы межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации;
* принципы установления нормативов отчислений от налогов в рамках действующего бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;
* принципы формирования и предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации;
* вопросы предоставления бюджетных кредитов.

Методические указания направлены на создание условий для эффективной реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений.

Методические указания подготовлены с учетом положений Бюджетного кодекса Российской Федерации (в ред. внесенного 1 октября 2014 года в Государственную Думу проекта федерального закона № 612926-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»).

# Общие принципы формирования межбюджетных отношений

## Определение объема средств, передаваемых местным бюджетам

Для эффективного функционирования бюджетной системы на субфедеральном уровне должен выполняться критерий вертикальной сбалансированности, т.е. доля расходных обязательств местных бюджетов в общем объеме расходных обязательств консолидированного бюджета субъекта РФ должна равняться доле доходов местных бюджетов после распределения трансфертов в общем объеме доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

В случае вертикальной сбалансированности системы, объем средств, предоставляемый местным бюджетам в процессе формирования межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации, можно представить следующим образом:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| отчисления по единым нормативам, закрепленным законом субъекта РФ+дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности+отчисления от НДФЛ по дополнительным нормативам+отчисления от акцизов на ГСМ по дифференцированным нормативам+дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов+субсидии, иные межбюджетные трансферты | = | оценка объема расходных обязательств по собственным полномочиям (по реализации вопросов местного значения)-прогноз доходов по местным и закрепленным налоговым и неналоговым доходам (ст.61-62 БК РФ) |

**Схема 1.** **Обеспечение вертикальной сбалансированности**

При этом из данной схемы исключены субвенции, передаваемые на исполнение делегированных полномочий, т.к. предполагается, что объем финансирования субвенций соответствует объему финансирования переданных государственных полномочий.

## Задачи формирования межбюджетных отношений и инструменты межбюджетного регулирования

Предоставление финансовых ресурсов служит для обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами на исполнение собственных полномочий, стимулирования достижения приоритетов, установленных субъектами федерации, а также для обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения переданных полномочий. Для решения каждой из задач необходимо использовать соответствующие инструменты (см. Таб.1).

**Таблица 1. Задачи и инструменты межбюджетного регулирования**

| **Задачи** | **Инструменты** |
| --- | --- |
| Обеспечение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения собственных полномочий | * установление единых нормативов отчислений от налогов;
* установление дифференцированных нормативов от акцизов на ГСМ;
* нецелевые трансферты (дотации);
* замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ.
 |
| Стимулирование достижения приоритетов, установленных субъектами РФ:* достижение стратегических целей социально-экономического развития субъекта РФ, в т.ч. увеличение финансирования за счет местных бюджетов направлений расходов, приоритетных с точки зрения субъекта РФ;
* выравнивание доступа к определенным бюджетным услугам, предоставление которых относится к вопросам местного значения;
* поощрение различных достижений муниципальных образований в соответствии с приоритетами, установленными субъектом РФ.
 | Субсидии и иные межбюджетные трансферты |
| Обеспечение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения переданных государственных полномочий | Субвенции |
| Устранение дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий органов местного самоуправления (внешние экономические шоки, изменение разграничения расходных обязательств, изменение налогового законодательства и разграничения доходных источников) | Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов |
| Устранение краткосрочных разрывов между доходами и расходами местных бюджетов | Бюджетные кредиты |

Эти инструменты позволяют органам власти субъекта Российской Федерации обеспечить местные бюджеты доходами, необходимыми для выполнения собственных и делегированных полномочий. Перед субъектом Российской Федерации стоит задача выбора: в какой пропорции разделить финансовые ресурсы между различными каналами передачи средств в местные бюджеты.

### Выбор между закреплением нормативов отчислений от налоговых доходов и финансовой помощью

Закрепление единых нормативов отчислений от налогов является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования развития муниципальных образований. Преимущества закрепления нормативов отчислений на длительный срок очевидны:

* возможность для местных органов власти самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период и, следовательно, осуществлять долгосрочные программы развития;
* повышение стимулов к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на территории муниципальных образований налоговой базы.

В то же время передаваемые местным бюджетам налоговые доходы, как правило, не могут обеспечить равномерное распределение финансовых ресурсов между муниципалитетами и гарантировать определенный объем доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития. Эта задача должна решаться с помощью дотаций из соответствующих фондов финансовой поддержки муниципальных образований и закрепление налога на доходы физических лиц по дифференцированным нормативам.

В случае использования нецелевой финансовой помощи (дотаций) для обеспечения муниципалитетов собственными доходами можно добиться более равномерного распределения средств между местными бюджетами, однако при этом может снизиться заинтересованность местных органов власти в повышении собираемости налогов и развитии собственной налоговой базы.

Использование «отрицательных трансфертов» (субсидий, передаваемых из бюджетов муниципальных образований в бюджет субъекта Российской Федерации) позволяет увеличить объем средств, переданных с помощью закрепления единых нормативов отчислений. С помощью «отрицательных трансфертов» установление более высоких нормативов отчислений в местные бюджеты, которое приводит к росту бюджетной обеспеченности муниципальных образований с наиболее развитой налогооблагаемой базой, может быть частично компенсировано перераспределением средств в местные бюджеты с низкой бюджетной обеспеченностью. При этом стимулирующая роль более высоких нормативов полностью сохраняется как у муниципалитетов, которые не перечисляют «отрицательные трансферты», так и у муниципальных образований, подпадающих под критерий взимания «отрицательного трансферта», поскольку изъятой окажется не более 50% от суммы, превышающей двукратный средний уровень расчетных налоговых доходов.

За исключением требования передачи местным бюджетам 15% НДФЛ в виде единых и дополнительных нормативов отчислений и 10% поступлений от акцизов на ГСМ, Бюджетный кодекс Российской Федерации не налагает иных ограничений на размеры дополнительно передаваемых отчислений налогов в местные бюджеты. Субъект Российской Федерации самостоятельно принимает решение о том, какую часть средств он передает в виде налоговых отчислений, а какую - в виде финансовой помощи из регионального фонда финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением).

Конкретный объем средств, передаваемых местным бюджетам в виде нормативов отчислений от налогов, должен зависеть (помимо выбора органов государственной власти субъектов Российской Федерации между выравниванием бюджетной обеспеченности муниципалитетов и поддержанием заинтересованности органов местного самоуправления в развитии налоговой базы), от равномерности распределения налоговой базы по территории муниципальных образований. В тех субъектах Российской Федерации, где налоговая база распределена между муниципалитетами относительно равномерно, рекомендуется закреплять за муниципальными образованиями больший объем налоговых доходов в виде единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Эта мера обеспечит муниципальным образованиям большую самостоятельность и определенность в долгосрочном планировании доходов. В тех субъектах, где налоговая база распределена между муниципальными образованиями неравномерно, целесообразнее перераспределять больше средств в виде дотаций и дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ.

Органы местного самоуправления муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) также обладают правом установления нормативов отчислений в бюджеты находящихся на их территории поселений (внутригородских районов). Однако следует учесть, что поселения, помимо финансовой помощи из районных (окружных) бюджетов, могут получать финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации, на объем которой районы (округа) не могут влиять. В связи с этим у районов (городских округов с внутригородским делением) с большей вероятностью, чем у региональных органов власти, могут возникнуть основания для пересмотра нормативов отчислений в бюджеты поселений. Критерии выбора того или иного механизма передачи финансовых средств для органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) будут те же, что и для субъекта Российской Федерации.

### Выбор между нецелевой и целевой финансовой помощью

Предоставление финансовых средств в виде дотаций и закрепления единых и дифференцированных нормативов отчисления от налогов способствует увеличению доходов объема доходов местных бюджетов, которые органы местного самоуправления могут потратить в соответствии с собственными приоритетами. Предоставление финансовых средств муниципальным образованиям в виде субсидий, в свою очередь, позволяет органам государственной власти субъекта Российской Федерации в значительной степени влиять на бюджетную политику органов местного самоуправления в соответствии с приоритетами, установленными на региональном уровне.

Выбор пропорции между объемом средств, передаваемых местным бюджетам в виде нормативов отчислений от налогов и дотаций с одной стороны, и субсидий с другой зависит от выбора между двумя альтернативами: предоставлением органам местного самоуправления большей самостоятельности или следованием приоритетам региональной политики и усилением контроля за расходами местных бюджетов.

Принципы лучшей практики в сфере межбюджетных отношений предполагают преобладание в структуре межбюджетных трансфертов нецелевой финансовой помощи (т.е., доля средств, передаваемых в виде единых нормативов отчислений от налогов, дотаций и дополнительных нормативов от НДФЛ должна превышать долю субсидий и иных межбюджетных трансфертов).

### Выбор между предоставлением безвозмездной финансовой помощи и бюджетными кредитами

В случае обнаружения несбалансированности местных бюджетов в течение финансового года перед субъектом федерации может встать выбор: устранить проблему с помощью увеличения объема межбюджетных трансфертов или с помощью предоставления бюджетных кредитов.

В первом случае речь будет идти о безвозмездных безвозвратных перечислениях, во втором – о возмездных и возвратных. При этом выбор необходимо осуществлять исходя из следующих параметров:

* является ли проблема временной или постоянной;
* действия каких факторов послужили причиной возникновения дисбаланса.

При временном дисбалансе выбор должен быть сделан в пользу кредитов, при постоянно существующей проблеме необходимо заново вернутся к вопросу об общем объеме средств, передаваемых местным бюджетам, или поднять вопрос об эффективности осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Если причиной несбалансированности местного бюджета служат внешние факторы: изменение экономической ситуации, действия федеральных или региональных органов власти, то устранять такой дисбаланс необходимо с помощью предоставления нецелевых трансфертов (в частности, дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов). Если же дисбаланс возник в результате действий местных органов власти, то предоставление трансфертов будет стимулировать к сохранению подобной политики, в то время как необходимость возврата бюджетных кредитов подтолкнет к поиску путей повышения эффективности расходов и увеличения налоговой базы.

# Закрепление нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов

Согласно ст.58 Бюджетного кодекса, законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены:

* единые для всех муниципальных образований одного типа (городских поселений, сельских поселений, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов городских округов с внутригородским делением, муниципальных районов соответственно) нормативы отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
* дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;
* дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на ГСМ.

Особый случай представляет собой разграничение налоговых доходов:

* между муниципальными районами и сельскими поселениями;
* между городскими округами с внутрирайонным делением и внутригородскими районами.

Согласно Бюджетному кодексу, органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут полностью или частично передать налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет муниципального района (городского округа с внутрирайонным делением), в бюджеты сельских поселений (внутригородских районов) соответственно. Передача осуществляется законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований по единым для всех сельских поселений (внутригородских районов) нормативам отчислений.

Объем переданных налоговых доходов должен исходить из принципа сбалансированности бюджетной системы, т.е. по возможности соответствовать разграничению расходных полномочий между местными бюджетами.

Так, осуществлять передачу налоговых доходов от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района, сельским поселениям, можно в случае, если за сельскими поселениями закреплены вопросы местного значения городских поселений, решаемые муниципальным районом на территории сельских поселений.

Установление единых, дополнительных и дифференцированных нормативов (наряду с дотациями) должно обеспечивать органам местного самоуправления возможность выполнения собственных полномочий за счет собственных доходов.

**Таблица 2. Сравнение единых и дифференцированных (дополнительных) нормативов отчислений от налогов**

| Характеристики нормативов отчислений | Налоги | Налоговый трансферт |
| --- | --- | --- |
| Единые  | Дополнительные  | Дифференци-рованные |
| Выбор налогов | По любым налоговым доходам, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации(налоги, перечисленные в ст. 56 Бюджетного кодекса) | НДФЛ | Акцизы на ГСМ |
| Размер норматива | Одинаковый норматив для муниципальных образований одного типа | Дифференци-рованный норматив | Дифференци-рованный норматив |
| Определение значения норматива | Независимо от объема трансфертов, в зависимости от вертикальной сбалансированности бюджета субъекта РФ | В зависимости от расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | В зависимости о протяженности автомобильных дорог местного значения общего пользования  |
| Каким НПА устанавливается методика расчета | Методика не требуется | Закон, регулирующий межбюджетные отношения[[1]](#footnote-1) | Отдельный закон или закон, регулирующий межбюджетные отношения |
| Каким НПА устанавливается норматив | Отдельный закон, регулирующий закрепление нормативов, или закон, регулирующий межбюджетные отношения | Отдельный закон или закон о бюджете | Отдельный закон или закон о бюджете |
| На какой срок закрепляются | Неограниченный срок  | Не менее 3-х лет | Не менее 3-х лет |

## Единые нормативы отчислений

Единые нормативы отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации (т.е. от налогов, перечисленных в ст. 56 Бюджетного кодекса), устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, имеющим неограниченный срок действия (т.е. любым законом, за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации или иного закона субъекта Российской Федерации, имеющего ограниченный срок действия). В случае, если проекты бюджетов муниципальных образований составляются и утверждаются сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период), не допускается снижение единых нормативов отчислений в течение трех лет с момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о сроке составления и утверждения бюджета муниципального образования, за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Единые нормативы отчислений должны быть одинаковы для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу (городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район), и устанавливаться законом на неограниченный срок. Это может быть отдельный нормативный акт или закон, регулирующий межбюджетные отношения.

Закрепление единых нормативов должно обеспечивать предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, а также предоставлять широкие возможности для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, применения средне- и долгосрочного бюджетного планирования.

За местными бюджетами рекомендуется закреплять налоговые источники, которые в наибольшей степени отвечают следующим критериям:

1. Налоговая база равномерно размещена по территории субъекта Российской Федерации.
2. Налоговая база обладает низкой мобильностью[[2]](#footnote-2).
3. Налоги непосредственно связаны с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения, проживающего на данной территории.
4. Органы местного самоуправления муниципальных образований имеют возможность существенным образом влиять на базу налогообложения и собираемость налогов.

При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации целесообразно унифицировать различные налоговые ставки и льготы для разных категорий налогоплательщиков по налогам, нормативы отчислений от которых закреплены за местными бюджетами, поскольку дифференциация приведет к искажению налогового потенциала муниципальных образований.

В наибольшей мере рекомендуемым принципам закрепления налоговых доходов соответствует налог на доходы физических лиц. Он достаточно равномерен и в большей степени, нежели остальные налоги, отражает уровень благосостояния граждан. Дополнительное закрепление единых нормативов отчислений именно от этого налога за бюджетами муниципальных образований будет способствует повышению заинтересованности населения, проживающего на территории муниципального образования, в результатах деятельности местных органов власти.

По равномерности распределения базы налогообложения налог на имущество организаций значительно уступает подоходному налогу и сопоставим с налогом на прибыль организаций. Но, в отличие от последнего, база налога на имущество организаций имеет низкую мобильность, что является одним из аргументов в пользу закрепления части нормативов от него за местными бюджетами. При этом, в случае закрепления налога за местными бюджетами, необходимо соблюдать ограничения по изменению ставок и состава налоговой базы для отдельных налогоплательщиков на региональном уровне.

К этой же группе налогов относится налог, взимаемый с применением упрощенной системы налогообложения, поскольку поступления по нему равномерно распределены по городским округам и муниципальным районам и зависят от деятельности органов местного самоуправления по развитию бизнеса.

Все остальные налоги и сборы, поступающие в бюджет субъекта Российской Федерации, в меньшей степени подходят для закрепления за бюджетами муниципальных образований, хотя Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает такую возможность по отношению ко всем налогам, перечисленным в ст. 56 Бюджетного кодекса.

Ст. 63 Бюджетного кодекса предусматривает возможность зачисления в бюджеты городских и сельских поселений налоговых доходов от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов отдельно для городских и сельских поселений. Эти нормативы должны быть едиными для всех муниципальных образований одного типа, входящих в состав района, и установленными на бессрочной основе.

Аналогичные полномочия предусмотрены для городских округов с внутригородским делением относительно внутригородских районов.

## Дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ

Согласно ст. 58 Бюджетного кодекса, субъект Российской Федерации может устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии со ст. 56 Бюджетного кодекса в бюджет субъекта Российской Федерации.

Дополнительные нормативы устанавливаются в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 Бюджетного кодекса, а именно:

* при составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации;
* по согласованию с представительными органами муниципальных образований;
* взамен дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в эквивалентной сумме.

Дополнительные нормативы являются заменой дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, поэтому устанавливаются только для муниципальных образований, получающих дотацию, если соответствующий механизм предусмотрен законодательством субъекта Российской Федерации о межбюджетных отношениях и муниципальное образование, являющееся получателем дотации, согласно с заменой дотации нормативами отчислений.

Согласно Бюджетному кодексу, дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц устанавливаются на срок не менее трех лет. Изменение указанных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований в течение текущего финансового года не допускается.

Средства, полученные муниципальным образованием по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (части расчетного объема дотации), не подлежат изъятию в бюджет субъекта Российской Федерации и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам.

Потери бюджета муниципального образования в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц ниже расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации) не подлежат компенсации из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) учету при последующем распределении межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Законом субъекта Российской Федерации представительные органы муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) 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 (внутригородских районов), входящих в состав соответствующих муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением).

Согласно Бюджетному кодексу, указанный дополнительный норматив рассчитывается как отношение расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования (или части расчетного объема дотации) к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации по территории соответствующего муниципального образования.

При этом норматив рассчитывается на основе налогового потенциала по НДФЛ, сумма налогового потенциала по всем муниципальным образованиям одного типа, участвующим в распределении дотации, должна совпадать с суммой прогноза по этим муниципальным образованиям, рассчитанного по той же методике, что и прогноз доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по НДФЛ, положенный в основу формирования проекта бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Процедура согласования замены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц должна быть формализована: закон регулирующий межбюджетные отношения, должен содержать типовую форму согласования, которая утверждается представительными органами муниципальных образований после ознакомления с результатами расчетов размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, прогнозом объема налоговых поступлений по НДФЛ и предполагаемым размером нормативов отчислений.

**Таблица 3. Состав информации, подлежащей согласованию**

| Муниципальное образование | Расчетный размер дотации | Прогноз поступлений НДФЛ с территории МО | Норматив отчислений |
| --- | --- | --- | --- |
| МО 1 |  |  |  |
| … |  |  |  |
| МО N |  |  |  |
| Итого |  |  |  |

## Зачисление в местные бюджеты 15% доходов от НДФЛ

Согласно ст.58 Бюджетного кодекса, органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

При этом выбор способа передачи средств (единые и (или) дополнительные нормативы отчислений) остается за субъектом Российской Федерации, основное требование – соблюдение зачисления минимум 15 процентов поступлений по НДФЛ в местные бюджеты.

Замена дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц способствует выравниванию возможностей по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, но не всегда позволяет выполнить требование закрепления за местными бюджетами 15 процентов налоговых доходов, так как наибольший объем поступлений собирается с территорий муниципалитетов, не получающих дотации. Поэтому часто, чтобы выполнить требование Бюджетного кодекса, субъекту Российской Федерации необходимо комбинировать закрепление единых и дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ.

## Зачисление в местные бюджета 10% доходов от акцизов на ГСМ

Ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлена обязанность органов государственной власти субъекта Российской Федерации по установлению дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Данные налоговые доходы муниципалитетов предназначены для целей финансового обеспечения строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения общего пользования.

Согласно ст. 58 размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты устанавливаются исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения общего пользования муниципальных образований, с учетом видов покрытий автомобильных дорог.

Основанием для предоставления муниципальному образованию вышеуказанных средств является осуществление органом местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения в сфере дорожной деятельности и (или) наличие в муниципальном имуществе автомобильных дорог местного значения общего пользования.

Наличие в собственности любого типа муниципального образования муниципального имущества в виде автомобильных дорог общего пользования является основанием для утверждения указанному муниципальному образованию дифференцированного норматива отчислений от акцизов на нефтепродукты, доходы от поступления которых в местные бюджеты являются одним из источников формирования муниципального дорожного фонда в данном муниципальном образовании.

Основную сложность вызывает вопрос оценки протяженности дорог общего пользования, т.к. в настоящее время не все дороги местного значения зарегистрированы в собственность муниципальных образований и на протяжении нескольких лет данные о протяженности могут меняться.

В качестве исходных данных для расчета дифференцированных нормативов отчислений рекомендуется использовать отчетные данные разделов 3 и 5 формы официального федерального статистического наблюдения № 3-ДГ (мо) «Сведения об автомобильных дорогах общего пользования и необщего пользования местного значения и искусственных сооружений на них, находящихся в собственности муниципальных образований», т.к. в соответствии с Указаниями по заполнению формы № 3-ДГ (мо) в ней отражаются автомобильные дороги местного значения, находящиеся в собственности муниципального образования (в том числе общего и необщего пользования) на основе вещного права (на балансе муниципального образования, в хозяйственном ведении, в оперативном управлении, в казне муниципального образования и т.д.).

Порядок утверждения и методика расчета дифференцированных нормативов отчислений от акцизов на нефтепродукты в местные бюджеты, в т.ч. порядок сверки исходных данных для проведения расчетов размеров дифференцированных нормативов от акцизов на нефтепродукты с органами местного самоуправления муниципальных образований, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

Тем же НПА рекомендуется определить уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который в установленные сроки передает сверенные исходные данные, необходимые для расчета размеров нормативов отчислений в местные бюджеты, в финансовый орган субъекта Российской Федерации (в случае, если финансовый орган субъекта Российской Федерации не является таким уполномоченным органом). Так же необходимо установить, что финансовый орган субъекта Российской Федерации осуществляет расчет дифференцированных нормативов отчислений от акцизов на нефтепродукты для включения и дальнейшего утверждения в составе проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. При этом изменять норматив рекомендуется только на второй год планового периода (исключение делается для переходного периода, пока дороги не полностью зарегистрированы в муниципальную собственность).

Сумма вышеуказанных дифференцированных нормативов отчислений по муниципальным образованиям должна составлять 100% от размера норматива, установленного органами государственной власти субъекта Российской Федерации к зачислению в доходы местных бюджетов исходя из налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от акциза на нефтепродукты (но не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога).

Значение указанного норматива (в пределах 10 процентов от общего прогнозируемого объема поступлений акцизов на нефтепродукты в консолидированный бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации) для конкретного муниципального образования определяется по следующей формуле:

Нi = П х 0,1 х Дi х Кi / ∑ (Дi х Кi), где

Нi – норматив отчислений в бюджет i-го муниципального образования от прогнозируемого объема поступлений акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей от общего объема поступлений данных доходов в целом по консолидированному бюджету субъекта Российской Федерации;

П – прогнозируемый объем поступлений акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в целом по консолидированному бюджету субъекта Российской Федерации;

Дi – протяженность автомобильных дорог местного значения общего пользования на территории i-го муниципального образования, органы местного самоуправления которого решают вопросы местного значения в сфере дорожной деятельности, на конец отчетного периода;

Кi – коэффициент, отражающий виды покрытий автомобильных дорог;

0,1 – коэффициент, соответствующий доле налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от акциза на нефтепродукты, распределяемых между местными бюджетами (в пределах от 0,1 до 1).

В случае, если дорожная деятельность не закреплена за сельскими поселениями, акцизы зачисляются в бюджет муниципального района, в состав которого входит поселение.

# Основные подходы к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

Согласно Бюджетному кодексу, субъект Российской Федерации утверждает своим законом порядок распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в том числе порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, а также порядок определения критерия выравнивания. Соответственно, субъект Российской Федерации самостоятельно, в рамках ограничений, установленным Бюджетным кодексом, определяет методики расчета таких параметров, как критерий выравнивания, общий объем дотаций (объем фонда), размер дотации муниципальному образованию, как для дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, так и для дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Кроме того, субъект Российской Федерации устанавливает порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района, соответственно, определяет методики расчета общего объема дотаций (объема фонда) и размера дотации поселению для дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района.

## Критерий выравнивания

Наиболее распространенными задачами, решаемыми при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. являются:

* поддержание сложившегося уровня выравнивания;
* обеспечение уровня доходов муниципальных образований после распределения дотаций не ниже установленного минимума;
* обеспечение уровня бюджетной обеспеченности после распределения дотаций не ниже установленного минимума.

### Поддержание сложившегося уровня выравнивания

С учетом того, что Бюджетный кодекс содержит требование неснижения критерия выравнивания, фактически задача установления критерия сводится к выбору первоначального значения критерия. В последующих бюджетных циклах, при условии стабильности разграничения расходных обязательств и доходных источников, значение критерия в очередном финансовом году и планируемом периоде может быть задано как значение критерия в отчетном периоде, скорректированное на рост доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (или на уровень инфляции).

Данный вариант установления критерия подходит как для распределения дотаций исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности, так и исходя из численности жителей. Однако формула расчета критерия исходит из предпосылки, согласно которой на предыдущем этапе формирования межбюджетных отношений консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации был сбалансирован по вертикали. Но если в текущем финансовом году бюджетная система субъекта Российской Федерации не была сбалансирована, такой метод расчета сохранит имеющийся дисбаланс.

Формула расчета критерия выравнивания бюджетной обеспеченности для муниципальных образований будет выглядеть следующим образом:

КВt = КВt-1 х (ПНДt-1 х ИРt) / ПНДt, если ПНДt-1 х ИРt > ПНДt

КВt = КВt-1, если ПНДt-1 х ИРt < ПНДt

где

ПНДt – прогноз налоговых доходов всех муниципальных образований данного типа с учетом доходов, закрепленных по единым нормативам, и без учета отчислений по дополнительным нормативам отчислений по НДФЛ;

ИРt – индекс роста доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (или индекс потребительских цен).

### Обеспечение уровня доходов не ниже установленного минимума

Данный вариант установления критерия также подходит и для распределения дотаций исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности, и для ее распределения исходя из численности жителей.

В качестве критерия выравнивания может быть использован, например, среднедушевой по всем муниципальным образованиям данного типа налоговый потенциал (или прогноз налоговых доходов):

КВ = НП/Н, где:

НП - налоговый потенциал (прогноз налоговых доходов) по всем муниципальным образованиям данного типа;

Н - численность населения по всем муниципальным образованиям данного типа.

### Обеспечение минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности

Данный вариант применим только в случае выравнивания исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

В качестве уровня, до которого подтягивается бюджетная обеспеченность, могут использоваться:

* бюджетная обеспеченность, средневзвешенная по численности населения (средняя бюджетная обеспеченность муниципального образования по субъекту Российской Федерации);
* бюджетная обеспеченность, средняя по всем муниципальным образованиям данного типа;
* бюджетная обеспеченность, средняя по всем муниципальным образованиям данного типа, умноженная на повышающий коэффициент;
* бюджетная обеспеченность, средняя по всем муниципальным образованиям данного типа, за исключением нескольких муниципальных образований с самой высокой и самой низкой бюджетной обеспеченностью.

В случае установления в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, средневзвешенной по численности населения, формула расчета будет иметь вид:

$КВ=\frac{\sum\_{j=1}^{n}(БО\_{j}×Н\_{j})}{\sum\_{j=1}^{n}Н\_{j}}$, где:

$БО\_{j}$ - бюджетная обеспеченность j-го муниципального образования;

$Н\_{j}$ - численность населения j-го муниципального образования;

n - число муниципальных образований.

В случае установления в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, средней по всем муниципальным образованиям, формула расчета будет иметь вид:

$КВ=\frac{\sum\_{j=1}^{n}БО\_{j}}{n}$, где:

$БО\_{j}$ - бюджетная обеспеченность j-го муниципального образования;

$Н\_{j}$ - численность населения j-го муниципального образования.

n - число муниципальных образований.

## Общий объем дотаций

Общий объем дотаций при распределении дотаций исходя из численности жителей можно определить по формуле:

Ф = Σj((КВt x Нj – НПj) + ΣkСk, где

Ф– общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (городских округов);

КВt – критерий выравнивания финансовых возможностей поселений;

Нj – численность населения в j-ом поселении.

НПj – налоговый потенциал j-го поселения (ГО);

Сk – субсидии, перечисляемые из бюджета k-го поселения в бюджет субъекта Российской Федерации («отрицательный трансферт»)..

Общий объем дотаций в случае выравнивания бюджетной обеспеченности поселений можно определить по формуле:

Ф = Σj( (КВ – (ПНД / Н) x БОj) x ИБРj x Нj) + ΣkСk, где

Ф– общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

КВ – критерий выравнивания бюджетной обеспеченности поселений;

ПНД– прогноз налоговых доходов поселений без учета дифференцированных. нормативов отчислений по НДФЛ;

ИБРj – индекс бюджетных расходов j-го поселения;

Н – численность населения в субъекте Российской Федерации;

Нj – численность населения в j-ом поселении.

Сk – субсидии, перечисляемые из бюджета k-го поселения в бюджет субъекта Российской Федерации.

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) определяется по формуле:

Ф = Σj((ПНД / Н) x (КВ – БОj) x ИБРj x Нj) + ΣkСk, где

БОj – уровень расчетной бюджетной обеспеченности j-го муниципального района (городского округа);

ИБРj – индекс бюджетных расходов j-го муниципального района (городского округа);

КВ – критерий выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);

ПНД– прогноз налоговых доходов муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) без учета дифференцированных. нормативов отчислений по НДФЛ;

ИБРj – индекс бюджетных расходов j-го муниципального района (городского округа);

Н – численность населения в субъекте Российской Федерации;

Нj – численность населения в j-ом муниципальном районе (городском округе);

Сk – субсидии, перечисляемые из бюджета k-го муниципального района (городского округа) в бюджет субъекта Российской Федерации.

## Дотация в расчете на одного жителя

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований дотация может распределяться в расчете на одного жителя.

В этом случае каждое муниципальное образование получает одинаковый объем финансовых ресурсов в расчете на одного жителя. Данный способ распределения увеличивает общий объем доходов муниципальных образований, но сохраняет относительные различия в уровне доходов в расчете на душу населения.

Формула определения расчетного размера дотаций исходя из численности жителей может быть представлена в виде:

РДj = Ф х (Нj / Σ j Нj), где

РДj - расчетный размер дотации j-му муниципальному образованию на соответствующий финансовый год;

Ф – общий объем дотаций, распределяемый в расчете на одного жителя;

Нj - численность постоянного населения j -го муниципального образования, имеющего право на получение дотации.

Или в виде:

РДj = Т х Нj, где

РДj - расчетный размер дотации j-му муниципальному образованию;

Т – размер дотации в расчете на одного жителя (может быть равен уровню, установленному в качестве критерия выравнивания, если с муниципальных образований не взимается «отрицательный трансферт»);

Нj - численность постоянного населения j -го муниципального образования, имеющего право на получение дотации.

Выравнивание в расчете на одного жителя целесообразно использовать в том случае, если объективная оценка налогового потенциала представляется затруднительной, поскольку для применения этого варианта расчета не требуется знать значения бюджетной обеспеченности муниципалитетов, а лишь значения численности населения. Однако решение о применении этого способа следует принимать, учитывая также изначальную дифференциацию бюджетной обеспеченности. Если в регионе или муниципальном районе имеются высокообеспеченные муниципалитеты, налоговый потенциал которых покрывает расходные потребности, их желательно исключить из числа получателей дотаций. Согласно ст. 142.2 Бюджетного кодекса это можно сделать, если расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в отчетном году в два или более раза превышали средний по муниципальным образованиям данного типа уровень.

Как правило, использование распределения дотаций исходя из численности жителей в большей мере подходит для высокодотационных субъектов Российской Федерации, ввиду того, что подавляющее большинство муниципальных образований, входящих в состав таких субъектов Российской Федерации, обладают объемом закрепленных налоговых доходов, недостаточным для исполнения собственных полномочий.

Распределение части дотаций в расчете на одного жителя также может быть использовано для того, чтобы сохранить дифференциацию муниципальных образований после выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), не нарушая при этом ограничения, установленные Бюджетным кодексом.

## Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований позволяет наилучшим образом учесть доходные возможности и расходные потребности местных бюджетов. Объектом выравнивания, согласно Бюджетному кодексу, является бюджетная обеспеченность муниципальных образований. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется как отношение расчетных налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены муниципальным образованием исходя из уровня его развития и структуры экономики (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по муниципальным образованиям того же типа с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Самым распространенным подходом к определению уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований является подход, аналогичный подходу, используемому на федеральном уровне в постановлении Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»):

БОj = ИНПj / ИБРj, где:

БОj – уровень расчетной бюджетной обеспеченности j-го муниципального образования;

ИНПj – индекс налогового потенциала j-го муниципального образования;

ИБРj – индекс бюджетных расходов j-го муниципального образования.

Альтернативный вариант расчета основан на использовании вместо индекса бюджетных расходов поправочного коэффициента расходных потребностей:

БОj = (НПj / [Нj x КРПj]) / (НП / Н), где:

БОj – уровень расчетной бюджетной обеспеченности j-го муниципального образования;

НПj – налоговый потенциал j-го муниципального образования;

Нj – численность j-го населения муниципального образования i;

КРПj – поправочный коэффициент расходных потребностей j-го муниципального образования;

НП – суммарный по субъекту Российской Федерации прогноз налоговых доходов (который равен суммарному налоговому потенциалу по налоговым доходам, входящим в расчет налогового потенциала) в бюджеты всех муниципальных образований одного типа;

Н – численность населения субъекта Российской Федерации.

Если перегруппировать параметры в формуле, приведенной выше, получится:

БОj = [(НПj / Нj) / (НП / Н)] / КРПj = ИНПj / КРПj, где:

БОj – уровень расчетной бюджетной обеспеченности j-го муниципального образования;

ИНПj – индекс налогового потенциала j-го муниципального образования;

КРПj – поправочный коэффициент расходных потребностей j-го муниципального образования.

Полученные с помощью оценок доходных возможностей и стоимости предоставления бюджетных услуг уровни расчетной бюджетной обеспеченности служат основой для дальнейшего расчета размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Существует два основных варианта выравнивания исходя из уровня бюджетной обеспеченности:

* пропорциональное сокращение разрыва между уровнем бюджетной обеспеченности муниципального образования и уровнем, установленным в качестве критерия выравнивания («пропорциональное подтягивание»);
* доведение уровня бюджетной обеспеченности до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания («полное выравнивание»).

Первый вариант может без ограничений использоваться при выравнивании бюджетов поселений.

Неполное выравнивание («пропорциональное подтягивание»), в отличие от полного, стимулирует получателей дотаций к развитию собственной налоговой базы, однако, начиная с 2014 г., использование его на практике затруднено, т.к., согласно Бюджетному кодексу РФ:

* общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется исходя из необходимости достижения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
* дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Второй вариант («полное выравнивание») направлен на усиление гарантий неснижения общего объема дотаций для наименее обеспеченных муниципальных образований, однако может оказывать дестимулирующий эффект на муниципальные образования, получающие дотации, т.к. при полном выравнивании бюджетная обеспеченность после выравнивания одинакова у всех муниципальных образований, являющихся получателями дотаций, вне зависимости от их усилий по развитию налогового потенциала.

Объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности j-го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, рассчитывается по формуле:

Tj = (ПНД / Н) x (КВ – БОj) x ИБРj x Нj, если БОj < КВ

Tj = 0, если БОj ≥ КВ

где

ПНД – принимаемый к расчету прогноз налоговых доходов бюджетов муниципальных образований данного типа на соответствующий финансовый год;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации;

КВ – критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, утвержденный на соответствующий финансовый год;

БОj – уровень расчетной бюджетной обеспеченности j-го муниципального образования;

ИБРj – индекс бюджетных расходов j-го муниципального образования;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования.

Расчетный объем дотации бюджету j-го муниципального образования на соответствующий финансовый год может быть определена как:

РДj = Ф x Тj / ∑jТj, где

Ф – общий объем дотаций бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в соответствующем финансовом году;

Тj – объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности j-го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

## Определение размера дотаций в рамках трехлетнего бюджета

Согласно Бюджетному кодексу, допускается утверждение в бюджете субъекта Российской Федерации на плановый период не распределенного между муниципальными образованиями объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в размере не более 20 процентов общего объема дотаций, утвержденного на первый год планового периода, и не более 20 процентов общего объема указанных дотаций, утвержденного на второй год планового периода. При этом размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджету каждого муниципального образования соответствующего типа на очередной финансовый год и первый год планового периода не может быть меньше размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, утвержденного соответственно на первый год планового периода и второй год планового периода в бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период (за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации).

Общий размер дотации на очередной финансовый год (ОДjt), первый (ОДjt+1) и второй годы планового периода (ОДjt+2) муниципальному образованию, у которого расчетный размер дотации превышает размер дотации, утвержденный законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, может быть рассчитан по следующей формуле:

ОДjt = УДjt + (Фt – ∑(УДjt)) х (РДjt – УДjt) / ∑ (РДjt –УДjt),

ОДjt+1 = УДjt+1 + ((1 – Rt+1) х Фt+1 – ∑ (УДjt+1)) х (РДjt+1 – УДjt+1) / ∑ (РДjt+1 – УДjt+1),

ОДjt+2 = РДjt+2,

Общий размер дотации на очередной финансовый год (РДjt), первый (РДjt+1) и второй годы планового периода (РДjt+2) муниципальному образованию, у которого расчетный размер дотации не превышает размер дотации, утвержденный законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, определяется по следующей формуле:

ОДjt = УДjt,

ОДjt+1 = УДjt+1,

ОДjt+2 = РДjt+2,

где:

R t+1 – доля распределенного на первый год планового периода объема дотаций,

R t+1 ≥0,8;

УДjt, УДjt+1 – размер дотации (включая часть дотации, передаваемую в форме дополнительных нормативов отчисления от НДФЛ) j-му муниципальному образованию, утвержденный соответственно на очередной финансовый год и первый год планового периода законом субъекта Российской Федерации о бюджете;

Фt, Фt+1 – общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в очередном финансовом году и первом году планового периода;

РДjt, РДjt+1, РДjt+2 – расчетный размер дотации соответственно на очередной финансовый год и первый, и второй годы планового периода j-му муниципальному образованию.

## Индекс налогового потенциала

### Общие подходы

Налоговый потенциал - оценка доходов, которые могут быть получены бюджетом муниципального образования из налоговых источников, закрепленных за бюджетом муниципального образования при среднем по всем муниципальным образованиям данного типа уровне собираемости налогов. При расчете этой величины следует использовать показатели, объективно характеризующие возможности получать налоговые доходы с налоговой базы, закрепленной за муниципальным образованием, а не данные о фактических доходах за отчетный период.

Расчет налогового потенциала производится в разрезе муниципальных образований соответствующего типа с использованием оценки налоговой базы по видам налогов.

Например, для земельного налога, который является основным местным налогом, в качестве такого показателя можно использовать кадастровую стоимость земли (с корректировкой на федеральные и региональные льготы для отдельных категорий налогоплательщиков и земель), НДФЛ - объем доходов населения, объем фонда оплаты труда, налогов на средний и малый бизнес - объем товарооборота. Ниже в таб. 2 приведен рекомендуемый перечень показателей, которые могут использоваться для оценки налоговой базы по отдельным налогам. Субъект РФ самостоятельно выбирает базу, используемую для оценки налогового потенциала, при этом может использоваться как прогноз базы налогообложения, так и отчетные данные по базам.

**Таблица 2. Рекомендуемые показатели для расчета налогового потенциала.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Налог** | **Рекомендуемый показатель для оценки налоговой базы** |
| Налог на доходы физических лиц | фонд начисленной заработной платы;доходы населения;налоговая база (форма №5-НДФЛ) |
| Единый сельскохозяйственный налог | объем выпуска сельскохозяйственной продукции; налоговая база единого сельскохозяйственного налога за вычетом суммы убытка, полученного в предыдущем (предыдущих) налоговом (налоговых) периоде (периодах), уменьшающая налоговую базу за налоговый период (форма №5- ЕСХН) |
| Налог на имущество физических лиц | среднедушевые доходы населения;стоимость имущества физических лиц за вычетом льгот, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ (форма №5-МН) |
| Земельный налог | кадастровая стоимость земель (форма №5-МН) |
| Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности  | розничный товарооборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации;сумма исчисленного вмененного дохода (форма №5-ЕНВД) |
| Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения | средневзвешенная за базовый период выручка от реализации товаров, работ, услуг (без НДС, акцизов и прочих аналогичных платежей) малых предприятий и организаций;объем работ (услуг), произведенных малыми предприятиями;налоговая база (форма №5-УСН) |
| Налог на имущество организаций  | стоимость основных фондов предприятий и организаций по остаточной стоимости (на конец года);среднегодовая стоимость основных фондов (форма №5-НИО) |

Налоговый потенциал по видам налогов оценивается исходя из предположения, что имеющаяся на территории муниципального образования налоговая база используется со средней по региону эффективностью (с одной единицы измерения, в которых выражена налоговая база, собирается одинаковый объем налога). Для этих налогов налоговый потенциал оценивается путем умножения показателя, выбранного в качестве налоговой базы, на среднюю репрезентативную налоговую ставку. Средняя по субъекту Российской Федерации репрезентативная налоговая ставка рассчитывается как среднее по всем муниципальным образованиям соотношение между прогнозируемыми налоговыми сборами и налоговой базой данного налога.

НПij = НБij x (ПДi / НБi) или НПij = ПДi x (НБij / НБi), где:

НПij - налоговый потенциал муниципального образования j по налогу i;

НБij - налоговая база налога i в муниципальном образовании j в прогнозном году;

ПДi - суммарный по субъекту Российской Федерации прогноз поступлений по налогу i в бюджеты всех муниципальных образований данного типа;

НБi - суммарная по субъекту Российской Федерации налоговая база налога i.

Налоговый потенциал по всем видам налогов будет определяться по формуле:

НПj = Σi (НПij ), где

НПj - сумма налоговых потенциалов по видам налогов в муниципальном образовании j (объем налогового потенциала).

Применение метода репрезентативных налоговых ставок совсем не обязательно подразумевает оценки каждого вида налога, если его доля в налоговых доходах муниципальных образований незначительна. Прочие налоги могут оцениваться по совокупности (их средней доле в объеме налоговых доходов).

Особенности расчета налогового потенциала в случае включения в него акцизов на ГСМ.

Особый случай составляет включение в состав налогового потенциала (репрезентативной системы налогов) акцизов на ГСМ.

При этом у субъекта Российской Федерации есть два варианта действий по выравниванию финансовых ресурсов муниципальных образований по реализации полномочий местных органов власти в сфере дорожного хозяйства:

* учитывать расходные обязательства по осуществлению дорожной деятельности в состав расходных обязательств муниципальных образований при оценке объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя (например, в составе ИБР), и, соответственно, включать акцизы на ГСМ в состав оценки налоговых доходов (налогового потенциала);
* исключить расходные обязательства по осуществлению дорожной деятельности из состава расходных обязательств муниципальных образований, учитываемых при оценке объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя, одновременно исключив акцизы на ГСМ из оценки налоговых доходов (налогового потенциала).

В первом случае налоговый потенциал j-го муниципального образования по акцизам на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации (НПjакц), рассчитывается по формуле:

НПjакц = ПДакц x Нормjакц, где

ПДакц – прогноз (налоговая оценка) поступлений акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году (первом или втором годах планового периода);

Нормjакц – норматив отчислений от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, в бюджет j-го муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением).

Во втором случае расчет налогового потенциала не включает акцизы на ГСМ, но необходимо учитывать, что если прогноз поступлений акцизов на ГСМ в местные бюджеты меньше, чем оценка потребностей в финансировании дорожного хозяйства из местных бюджетов в целом, необходимо будет дополнительно предоставлять целевой трансферт (субсидию) местным бюджетам на финансирование дорожного хозяйства.

## Индекс бюджетных расходов

Индекс бюджетных расходов муниципального образования - показатель, определяющий, насколько больше (меньше) средств бюджета муниципального образования в расчете на одного жителя по сравнению со средним по всем муниципальным образованиям данного типа уровнем необходимо затратить для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Существуют различные подходы к расчету индекса бюджетных расходов.

### Индекс, рассчитанный на основе коэффициентов, отражающих структуру цен и структуру потребителей бюджетных услуг

К достоинствам такого подхода можно отнести относительную прозрачность расчетов и возможность учета основных факторов, влияющих на объем расходных обязательств муниципальных образований.

Формула расчета имеет вид:

ИБРj = Кстоимj х Кстрj х Н / Σj (Кстрj х Кстоимj x Нj), где

ИБРj – индекс бюджетных расходов j-го муниципального образования;

Кстоимj – коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг j-го муниципального образования;

Кстрj – коэффициент структуры потребителей муниципальных услуг j-го муниципального образования;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг j-го муниципального образования (Кстоимj) рассчитывается по формуле:

Кстоимj = а1 x Кзпj + а2 x Ккуj + а3, где

Кзпj – коэффициент заработной платы j-го муниципального образования;

Ккуj – коэффициент стоимости предоставления коммунальных услуг муниципальным учреждениям j-го муниципального образования;

аi – весовые коэффициенты, удовлетворяющие условиям ai ≥ 0, ∑iai =1, (определяются исходя из экономической структуры расходов).

Коэффициент структуры потребителей муниципальных услуг j-го муниципального образования (Кстрj) рассчитывается по формуле:

Кстрj = ∑i (ai х Кi1j x … x КiNj), где

ai – весовые коэффициенты, удовлетворяющие условиям: ai ≥ 0, ∑iai =1;

Кi1j, … , КiN – корректирующие коэффициенты структуры потребителей бюджетных услуг j-го муниципального образования.

### Индекс, рассчитанный как взвешенная сумма компонентов ИБР по различным отраслям

Данный подход (репрезентативная система расходов) достаточно широко используется субъектами Российской Федерации при расчете бюджетной обеспеченности муниципальных образований. К его достоинствам, как и в предыдущем варианте, следует отнести прозрачность расчетов и возможность учета основных факторов, влияющих на объем расходных обязательств муниципальных образований, но формулы расчета более громоздкие, чем в предыдущем варианте.

Формула расчета имеет вид:

ИБРj = ∑i (аi х ИБРij) х Н / ∑i ((аi х ИБРij) х Нi)

ai доля частных ИБР в структуре общего ИБР;

ИБРij индекс бюджетных расходов, рассчитанный по отдельным отраслям.

ИБР ij = (К1ij х ... х Кnij х H) / ∑ (К1ij х ... х Кnij х Нi), где

К1j, …, Кnij – коэффициенты, влияющие на стоимость и структуру потребителей бюджетных услуг j-го муниципального образования;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

### Индекс, рассчитанный на основе нормативов, установленных законом субъекта федерации

Данный подход позволяет наилучшим образом учесть все факторы, влияющие на объем расходных обязательств муниципальных образований, однако данный вариант расчетов обычно является наиболее сложным. К тому же необходим регулярный пересмотр значений нормативов, поэтому такой вариант встречается довольно редко. Кроме того, если нормативы рассчитываются исходя из фактических расходов, это противоречит требованиям ст. 137 и 138 Бюджетного кодекса, которыми запрещено использовать данные о фактическом исполнении местных бюджетов для выравнивания бюджетной обеспеченности.

Формула расчета ИБРj в случае использования нормативов имеет вид:

ИБРj = (НРj / Нj) / (∑НРj / Н), где

НРj нормативные расходы услуг j-го муниципального образования на исполнение полномочий по решению вопросов местного значения;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

## Коэффициенты, отражающие стоимость предоставления бюджетных услуг

### Коэффициент заработной платы

Коэффициент заработной платы муниципального района (городского округа) (Кзпj) рассчитывается по следующей формуле:

Кзпj = (1 + 0,25 x УВСНj) х Н / ∑((1 + 0,25 x УВСНj) х Нj), где

УВСНj– удельный вес сельского населения в j-м муниципальном образовании;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта РФ.

Коэффициент может учитывать и другие надбавки, применяемые в субъекте Российской Федерации (например, повышающий коэффициент на территориях, приравненных к Крайнему Северу и др.)

### Коэффициент стоимости предоставления коммунальных услуг

Коэффициент стоимости предоставления коммунальных услуг муниципальным учреждениям j-го муниципального образования (Ккуj) рассчитывается по следующей формуле:

Ккуj = а1 x Kводj + а2 x Ктеплj + а3 x Кэлj, где

Кводj – коэффициент стоимости водоснабжения и водоотведения j-го муниципального образования;

Ктеплj – коэффициент стоимости теплоснабжения j-го муниципального образования;

Кэлj – коэффициент стоимости электроэнергии j-го муниципального образования;

аi – весовые коэффициенты, удовлетворяющие условиям ai ≥ 0, ∑iai =1, (определяются исходя из структуры расходов).

### Коэффициент стоимости водоснабжения и водоотведения

Коэффициент стоимости водоснабжения и водоотведения j-го муниципального образования (Кводj) рассчитывается по формуле:

Кводj = (Tхводj + Tвотj) x Н /∑j (Tхводj + Tвотj) х Нj, где

Tхводj – тариф на холодное водоснабжение для j-го муниципального образования;

Tвотj – тариф на водоотведение для j-го муниципального образования;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

### Коэффициент стоимости теплоснабжения

Коэффициент стоимости теплоснабжения j-го муниципального образования (Ктеплj) рассчитывается по формуле:

Ктеплj = Тгкалj x Н / ∑j (Тгкалj x Нj), где

Тгкалj – стоимость выработки одной гигакалории тепловой энергии в j-м муниципальном районе (городском округе, городском округе с внутригородским делением);

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

### Коэффициент стоимости электроэнергии

Коэффициент стоимости электроэнергии j-го муниципального образования (Кэлj) рассчитывается по формуле:

Кэлj = Тэлj x Н / ∑j (Тэлj x Нj),

Тэлj – экономически обоснованный тариф на электроснабжение j-го муниципального образования;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

## Коэффициенты, отражающих структуру потребителей бюджетных услуг

### Коэффициент масштаба

Коэффициент масштаба j-го муниципального образования (Кмj) рассчитывается по формуле:

Кмj = а + (1-а) x Нср / Нj, где

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Нср – средняя численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);

а – параметр, определяемый с помощью регрессионного анализа (для большинства субъектов Российской Федерации а=0,6).

### Коэффициент содержания дорог

Относительно необходимости использования данного коэффициента см. п. 3.4.

Коэффициент содержания дорог j-го муниципального образования (Кдорj) рассчитывается по формуле:

Кдорj = а + (1-а) x (ПрДj / Нj) / (ПрД / Н), где

ПрДj – протяженность автомобильных дорог общего пользования местного значения, находящихся в собственности j-го муниципального образования;

ПрД – протяженность всех автомобильных дорог общего пользования местного значения, находящихся в собственности всех муниципальных образований данного типа;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

а – параметр, определяемый с помощью регрессионного анализа (для большинства субъектов Российской Федерации, а=0,6).

### Коэффициент дисперсности расселения

Коэффициент дисперсности расселения j-го муниципального образования (Кдиспj) рассчитывается по формуле:

Кдиспj =(1 + УВ500j) / (1 + УВ500), где

УВ500j – удельный вес жителей j-го муниципального образования, проживающих в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек;

УВ500 – удельный вес жителей всех муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), проживающих в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек.

### Коэффициент скорректированной численности детей

Коэффициент скорректированной численности детей, посещающих дошкольные образовательные организации муниципального образования (Ксдуj), рассчитывается по формуле:

Ксдуj = (Дсдуj / Нj) / (∑ Дсдуj / Н), где

Дсдуj – скорректированная численность детей, посещающих дошкольные образовательные организации j-го муниципального образования;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

Скорректированная численность детей, посещающих дошкольные образовательные организации муниципального образования (Дсдуj), рассчитывается по формуле:

Дсдуj = ∑k Дсдуjk, где

Дсдуjk – скорректированная численность детей, посещающих дошкольные образовательные организации в k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования.

Скорректированная численность детей, посещающих дошкольные образовательные организации в k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования (Дсдуjk), рассчитывается по формуле:

Дсдуjk = ЧДдуjk если ЧДдуjk > ПМдуjk,

Дсдуjk = (ЧДдуjk + ПМдуjk)/2, если ЧДдуjk < ПМдуjk,

где

ЧДдуjk – фактическая численность детей, посещающих дошкольные образовательные организации в k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования;

ПМдуjk – проектная мощность дошкольных образовательных организаций согласно санитарно-эпидемиологическим требованиям по санитарно-эпидемиологическому заключениюв k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования.

Коэффициент скорректированной численности детей, посещающих общеобразовательные организации муниципального образования (Ксоуj), рассчитывается по формуле:

Ксоуj = (Дсоуj / Нj) / (∑ Дсоуj / Н), где

Дсоуj – скорректированная численность детей, посещающих общеобразовательные организации j-го муниципального образования;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

Скорректированная численность детей, посещающих общеобразовательные организации муниципального образования (Дсоуj), рассчитывается по формуле:

Дсоуj = ∑k Дсоуjk,

Дсоуjk – скорректированная численность детей, посещающих общеобразовательные организации в k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования;

Скорректированная численность детей, посещающих общеобразовательные организации в k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования (Дсоуjk), рассчитывается по формуле:

Дсоуjk = ЧДшкjk если ЧДшкjk > ПМшкjk,

Дсоуjk = (ЧДшкjk + ПМшкjk)/2, если ЧДшкjk < ПМшкjk,

где

ЧДшкjk – фактическая численность детей, посещающих общеобразовательные организации (школы) в k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования;

ПМшкjk – проектная мощность образовательных организаций согласно санитарно-эпидемиологическим требованиям по санитарно-эпидемиологическому заключению в k-м населенном пункте, входящем в состав j-го муниципального образования.

### Коэффициент муниципальной структуры

Коэффициент муниципальной структуры может применяться в случае, если несмотря на асимметричное разграничение полномочий между городскими и сельскими поселениями, субъект Российской Федерации решил осуществлять выравнивание не консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением.

Коэффициент муниципальной структуры муниципального образования (Кмсj), рассчитывается по формуле:

Кмсj = (Нсвj / Нj) / (∑ Нсвj / Н), где

Нсвj – численность постоянного населения j-го муниципального образования, проживающего в сельских поселениях и внутригородских районах;

Нj – численность постоянного населения j-го муниципального образования;

Н – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации.

### Применение корректирующих коэффициентов

В таб.4 приведены рекомендации по применению корректирующих коэффициентов структуры при оценке учета объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

**Таблица 4. Коэффициенты структуры, используемые для оценки объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя**

| **№ пп** | **Вопросы местного значения** | **Корректирующие коэффициенты** |
| --- | --- | --- |
|  | **Вопросы местного значения, определяющие структуру репрезентативной системы расходных обязательств бюджетов муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением)** |  |
|  | Общее управление (формирование, утверждение, исполнение местного бюджета контроль за исполнением данного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности) | Коэффициент масштаба |
|  | Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального образования, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального образования, и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации[[3]](#footnote-3) | Коэффициент содержания дорог |
|  | Организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования | Коэффициент дисперсности расселения;Коэффициент скорректированной численности детей, посещающих дошкольные образовательные организации |
|  | Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения), а также организация отдыха детей в каникулярное время | Коэффициент дисперсности расселения;Коэффициент скорректированной численности детей, посещающих образовательные организации |
|  | Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов | Коэффициент дисперсности расселения |
|  | Создание условий для обеспечения населения, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры | Коэффициент дисперсности расселения |
|  | Иные вопросы местного значения | Коэффициент дисперсности расселения;коэффициент муниципальной структуры |
|  | **Вопросы местного значения, определяющие структуру репрезентативной системы расходных обязательств бюджетов поселений** |  |
|
|  | Общее управление (формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения) | Коэффициент масштаба |
|  | Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом | Коэффициент дисперсности расселения |
|  | Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации | Коэффициент содержания дорог |
|  | Обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством | Коэффициент потребности в предоставлении муниципального жилья |
|  | Иные вопросы местного значения поселений | Коэффициент дисперсности расселения |

## Замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц

 Часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в соответствии с Бюджетным кодексом, может предоставляться бюджетам муниципальных образований путем закрепления за ними дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (см. п. 2.2).

При этом замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц является правом, а не обязанностью субъекта Российской Федерации, поэтому, если субъект Российской Федерации не планирует заменять дотацию нормативами отчислений, он не обязан утверждать порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации устанавливается, что значение дополнительного норматива рассчитывается как отношение планируемого объема дотации муниципальному образованию к рассчитанному по единой методике прогнозному объему поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации по территории соответствующего муниципального образования.

Расчетное значение дополнительного норматива при этом определяется по следующей формуле:

Нормj = ОДПj / ПНДФЛj, где

ОДПj – общий размер дотации j-му муниципального образования на очередной финансовый год (первый или второй годы планового периода);

ПНДФЛj – прогноз поступлений налога на доходы физических лиц с территории j-го муниципального образования в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (первый или второй годы планового периода).

В результате те муниципальные образования, для которых объем поступлений подоходного налога по максимально возможному нормативу на доходы физических лиц превышает планируемый объем дотаций, не будут получать средства на выравнивание бюджетной обеспеченности. Для муниципальных образований, у которых расчетное значение дополнительного норматива превышает максимально возможное, устанавливается максимально возможное значение норматива налога на доходы физических лиц и сохраняется часть планируемого объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Если полученный дополнительный норматив превышает максимальное значение норматива, который может быть дополнительно закреплен за бюджетом муниципального образования, следует закрепить максимально возможный норматив, а недостающие средства передать в бюджет муниципального образования в форме дотации. В этом случае разница между планируемым объемом средств фонда финансовой поддержки и передаваемым по дополнительному нормативу налогу на доходы физических лиц определяется по формуле:

Дj = ОДПj ‑ Нормj x ПНДФЛj, где

ОДПj – общий размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований j-му муниципальному образованию;

ПНДФЛj – прогноз поступлений налога на доходы физических лиц с территории j-го муниципального образования в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации;

Нормj – дополнительный (дифференцированный) норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджет j-го муниципального образования.

# Условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам

# При разъяснении положений бюджетного законодательства Российской Федерации по установлению условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам не учитывались положения внесенного в Государственную Думу проекта федерального закона № 571192-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений и порядке применения отдельных положений статей 104, 104.1, 130 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации до 2016 года», принятому Государственной Думой в первом чтении 17 сентября 2014 года.

## Условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам и организация мониторинга их соблюдения

В соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются при условии соблюдения органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Данная статья Бюджетного кодекса призвана обеспечить повышение качества управления бюджетным процессом на местном уровне.

К основным условиям предоставления межбюджетных трансфертов относится контроль за исполнением органами местного самоуправления бюджетных полномочий в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в их собственных доходах. Выделяется три группы муниципальных образований:

Группа 1 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и инвестиционных фондов субъектов Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета.

Для этой группы устанавливается ограничение на формирование расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Указанные расходы не могут превышать нормативы, установленные высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, начиная с очередного финансового года (п. 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Группа 2 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и инвестиционных фондов субъектов Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета.

Для этой группы, помимо ограничений на формирование расходов на оплату труда и расходов на содержание органов местного самоуправления, начиная с очередного финансового года дополнительно устанавливается ограничение на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления (п. 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Группа 3. – муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и инвестиционных фондов субъектов Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 процентов собственных доходов местного бюджета, а также не имеющие годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет.

Для этой группы муниципальных образований, помимо ограничений, установленных для группы 2, дополнительно применяются следующие меры[[4]](#footnote-4):

1) подписание соглашений с финансовым органом субъекта Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;

2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

3) проведение не реже одного раза в два года проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации или в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

4) иные меры, установленные федеральными законами.

Субъект Российской Федерации должен обеспечить в срок до 15 ноября текущего финансового года утверждение финансовым органом субъекта Российской Федерации перечня муниципальных образований, в отношении которых, начиная с очередного финансового года, применяются указанные выше ограничения.

В течении очередного финансового года финансовый орган субъекта Российской Федерации осуществляет мониторинг выполнения муниципальными образованиями, установленных для них ограничений и принимает соответствующие решения в отношении муниципальных образований, не соблюдающих указанные ограничения.

### Установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления и обеспечения их соблюдения органами местного самоуправления

Нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления и обеспечения их соблюдения органами местного самоуправления (далее – нормативы на оплату труда), устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации для муниципальных образований, которые указаны в п.2, п.3, и п.4 статьи 136 Бюджетного кодекса.

Многие субъекты Российской Федерации устанавливают нормативы на оплату труда ежегодно нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Этим же НПА утверждается методика и/или порядок расчета нормативов на оплату труда. С точки зрения обеспечения стабильности расходов муниципальных образований, а также прозрачности и прогнозируемости местных бюджетов, рекомендуется методику и/или порядок расчета нормативов на оплату труда утвердить отдельным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации на неограниченный срок действия. Сами же значения нормативов на оплату труда, утверждать ежегодно нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации или решением финансового органа муниципального образования.

В этом случае, органы местного самоуправления, которые подпадают под ограничения в соответствии со статьей 136 Кодекса, смогут лучше прогнозировать свои расходы, а также проводить стабильную кадровую политику в своих муниципальных образованиях.

Сам порядок расчета нормативов на оплату труда, должен включать в себя четкие и ясные правила осуществления расчета нормативов, исходя из численности населения муниципального образования (для определения расчетного числа муниципальных служащих, выборных должностных лиц и депутатов), а также предельных размеров должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе и предельные размеры месячных должностных окладов муниципальных служащих.

При расчете нормативов могут также учитываться различные факторы, влияющие на размер оплаты труда. К ним может относиться: средняя по экономике оплата труда в муниципальном образовании, установленные федеральным или региональным законодательством надбавки к оплате труда, тип муниципального образования, наличие инфраструктурных объектов на территории муниципального образования, и т.д.

Также рекомендуется разработать и принять нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации о порядке осуществления контроля за условиями предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, который будет включать контроль за соблюдением органами местного самоуправления нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, и (или) расходов на содержание органов местного самоуправления.

### Соблюдение муниципальными образованиями запрета на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления

Запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, устанавливается для муниципальных образований, определяемых в соответствии с п.3. статьи 136 Кодекса.

В отношении данных муниципальных образований субъект Российской Федерации проводит проверку расходной части бюджета на предмет соответствия расходных обязательств полномочиям органов местного самоуправления.

### Соглашения между финансовым органом субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета

В соответствии с п.4 статьи 136 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, для муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и инвестиционных фондов субъектов Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 процентов собственных доходов местного бюджета, устанавливается в том числе ограничение в виде обязанности заключения соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета для получения межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации.

Соглашение должно предусматривать меры по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, сроки выполнения мероприятий и порядок предоставления отчетности об их исполнении.

К мерам по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов могут относиться:

* меры по сокращению задолженности по уплате налогов, в том числе отсроченных и рассроченных платежей;
* меры по недопущению роста объема недоимки в местный бюджет по сравнению с предыдущим отчетным годом;
* меры по оптимизации налоговых льгот, установленных в соответствии с решением органов местного самоуправления, на основе анализа их обоснованности и эффективности;
* меры по увеличению объема налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;
* меры по урегулированию (сокращению) задолженности по долговым обязательствам муниципального образования;
* меры по своевременному обслуживанию муниципального долга;
* меры по оптимизации расходов на содержание работников бюджетной сферы и органов местного самоуправления;
* меры по оптимизации муниципальных учреждений.

Субъект Российской Федерации самостоятельно устанавливает перечень мер по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, включая требования к разработке муниципальным образованием программы повышения эффективности бюджетных расходов муниципального образования.

Отчетность об исполнении соглашений представляется муниципальным образованием в финансовый орган субъекта Российской Федерации ежеквартально по форме и в сроки, которые могут определяться соглашением. Соглашение может содержать условие, состоящее в том, что в случае невыполнения предусмотренных в соглашении мер по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, а также непредставления отчетности об исполнении соглашения финансовый орган субъекта Российской Федерации вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из бюджета субъекта Российской Федерации.

Контроль за исполнением соглашений осуществляется финансовым органом субъекта Российской Федерации.

### Подготовка органами государственной власти субъектов Российской Федерации заключений о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)

Заключение о результатах проведения оценки соответствия параметров решения о бюджете на соответствующий финансовый год (решения об утверждении годового отчета об исполнении бюджета за соответствующий финансовый год) подписывается руководителем финансового органа субъекта Российской Федерации. Заключение должно содержать перечень всех нарушений муниципальным образованием требований бюджетного законодательства и условий предоставления межбюджетных трансфертов:

Оценка соответствия параметров местных бюджетов требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации осуществляется по следующим направлениям:

* предельный объем муниципального долга;
* предельный размер дефицита бюджета муниципального образования;
* предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга;
* иные требования бюджетного законодательства Российской Федерации.

Оценка соответствия параметров бюджетов муниципальных образований условиям предоставления межбюджетных трансфертов осуществляется по следующим направлениям:

* условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и расходы на содержание органов местного самоуправления, в зависимости от установленных регионом нормативов (п. 2 статьи 136 Кодекса);
* установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления;
* подписание соглашений с финансовым органом субъекта Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;
* представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период.

Подготовка заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) осуществляется финансовым органом субъекта Российской Федерации. Перечень материалов и документов, предоставляемых органом местного самоуправления, а также порядок проведения оценки, устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. По итогам проведения оценки финансовый орган субъекта Российской Федерации составляет заключение, которое направляется в адрес органов местного самоуправления.

В случае непредставления, органами местного самоуправления, материалов и документов, а также при обнаружении несоответствия параметров проекта местного бюджета требованиям бюджетного законодательства, финансовый орган подготавливает предложения о приостановлении в текущем финансовом году предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местному бюджету в установленном порядке.

Помимо проведения оценки параметров проекта местного бюджета, рекомендуется проводить оценку исполнения местного бюджета на предмет соответствия его параметров требованиям бюджетного законодательства и условиям предоставления межбюджетных трансфертов. Проводимая на регулярной основе оценка будет способствовать повышению дисциплины исполнения местного бюджета и повысит степень соблюдения органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства.

### Порядок приостановления (сокращения) финансовыми органами субъектов Российской Федерации предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местным бюджетам

Порядок должен содержать исчерпывающий перечень условий, при которых будет применяться решение о приостановлении представления межбюджетных трансфертов, а также перечень условий при котором – решение о сокращении предоставлении межбюджетных трансфертов.

В качестве оснований приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов может быть информация о выявленных нарушениях органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местного, поступающей от:

* Прокуратуры,
* Счетной палаты,
* Управления Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации,
* Финансового органа субъекта Российской Федерации
* органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Приостановление предоставления межбюджетных трансфертов предполагает прекращение соответствующим главным распорядителем бюджетных средств на основании акта финансового органа осуществления операций по перечислению межбюджетных трансфертов.

Сокращение предоставления межбюджетных трансфертов предполагает уменьшение бюджетных ассигнований, предусмотренных для предоставления межбюджетных трансфертов соответствующему муниципальному образованию, допустившему нарушение условий их предоставления:

* при формировании проекта решения о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), – если в следующем финансовом году предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления межбюджетных трансфертов, по которым нарушены условия их предоставления;
* при внесении изменений в утвержденные показатели сводной бюджетной росписи и лимиты бюджетных обязательств на текущий финансовый год, путем уменьшения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств. Предусмотренных для предоставления других межбюджетных трансфертов, – если на следующий финансовый год бюджетные ассигнования для предоставления межбюджетных трансфертов, по которым нарушены условия их предоставления, не предусмотрены.

Рекомендуется использовать бюджетную меру принуждения в виде сокращения предоставления межбюджетных трансфертов при выявлении, по данным годового отчета об исполнении бюджета соответствующего муниципального образования, нарушений:

* предельного значения дефицита бюджета в соответствии с п. 3 статьи 92.1 Кодекса (сокращение осуществляется на сумму дефицита местного бюджета, превышающего указанное предельное значения за вычетом суммы поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования, снижения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета и объема бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности);
* предельного значения муниципального долга в соответствии со статьей 107 Кодекса (сокращение осуществляется на сумму превышения предельного значения);
* при выявлении фактов использования средств местных бюджетов не по целевому назначению (сокращение осуществляется на сумму средств местных бюджетов, использованных не по целевому назначению).

Рекомендуется использовать бюджетную меру пресечения в виде приостановления предоставления межбюджетных трансфертов при выявлении нарушений по данным решения о бюджете соответствующего муниципального образования на момент проведения оценки (не реже 1 раза в квартал). Приостановление предоставления межбюджетных трансфертов осуществляется до момента устранения муниципальным образованием выявленного нарушения.

Отмена приостановления предоставления межбюджетных трансфертов осуществляется при получении от органа государственной власти или финансового органа субъекта Российской Федерации, направившего информацию о выявленных нарушениях, информации об устранении муниципальным образованием соответствующих нарушений. Соответствующий приказ издает финансовый орган субъекта Российской Федерации.

### Контроль за условиями предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации

Если муниципальное образование нарушает условия предоставления межбюджетных трансфертов, определенных бюджетным законодательством Российской Федерации, то статьей 136 и главой 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено что финансовые органы субъекта Российской Федерации вправе принять решение о взыскании или приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов соответствующим муниципальным образованиям. Аналогичная мера предусмотрена и при нарушении предельных значений, установленных п. 3 статьи 92.1 (предельные значения дефицита местного бюджета), статьи 107 (предельные объемы муниципального долга) Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 306.2 Кодекса бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовым органом и органом Федерального казначейства к участнику бюджетного процесса на основании решения финансового органа, принятого по результатам рассмотрения уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля. Орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом местной администрации (статья 269.2 бюджетного кодекса Российской Федерации). Порядок принятия и исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомления устанавливается финансовым органом (статья 306.2 и статья 306.3 Кодекса).

Статья 306.8 Бюджетного кодекса предусматривает следующие бюджетные меры принуждения за нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов:

* приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);
* бесспорное взыскание суммы межбюджетного трансферта.

При этом в отношении реализации механизма приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов при несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, а также при нарушении предельных значений, установленных п.3 статьи 92.1 и статьи 107 Кодекса, финансовые органы субъектов Российской Федерации вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке (см. выше) предоставление межбюджетных трансфертов соответствующим муниципальным образованиям без уведомлений органов государственного финансового контроля.

Таким образом при несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации финансовые органы субъекта Российской Федерации могут принять решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов как на основании уведомления органов государственного финансового контроля, так и без указанного уведомления.

Поскольку механизм реализации решений финансовых органов в обоих случаях тождественен, необходимо, чтобы положения о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов были идентичными и прописаны как в Порядке приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местным бюджетам в случае несоблюдения органами местного самоуправления условий их предоставления, так и в Порядке исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения по уведомлениям органов государственного финансового контроля.

Рекомендуется разработать и утвердить нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или финансового органа субъекта Российской Федерации о порядке приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местным бюджетам в случае несоблюдения органами местного самоуправления условий их предоставления.

При нецелевом использовании бюджетных средств осуществляется бесспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, и платы за пользование ими либо сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

При нарушении условий предоставления межбюджетных трансфертов предусмотрено бесспорное взыскание суммы межбюджетного трансферта и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

При несоблюдении иных мер, установленных федеральными законами первоочередному сокращению подлежат дотации бюджетам муниципальных образований, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, и иные межбюджетные трансферты. Если расчетный объем сокращения предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации больше объема дотаций и иных межбюджетных трансфертов, подлежащих перечислению бюджету муниципального образования, сокращению подлежат субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам соответствующих муниципальных образований. В случае превышения расчетного объема сокращения предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации над объемом межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций), предусмотренным для соответствующего муниципального образования на период, оставшийся до конца текущего финансового года, сокращение производится на объем межбюджетных трансфертов, предусмотренный для соответствующего субъекта муниципального образования на период, оставшийся до конца текущего финансового года.

Также необходимо отметить, что нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях[[5]](#footnote-5) влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.

Для своевременного выявления нарушений условий предоставления межбюджетных трансфертов рекомендуется на регулярной основе проводить мониторинг выполнения муниципальными образованиями требований бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, бюджетного законодательства субъекта Российской Федерации, налогового законодательства субъекта Российской Федерации, а также условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Таким образом для соблюдения требований 136 статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации рекомендуется:

1. Утвердить нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации об утверждении порядка предоставления межбюджетных трансфертов дополнить положениями, устанавливающими, условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации с учетом требований, предусмотренных статьей 136 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Вышеуказанным нормативным правовым актом должно быть предусмотрено:

* перечень условий предоставления межбюджетных трансфертов;
* процедуру и сроки[[6]](#footnote-6) проведения оценки соответствия параметров местных бюджетов требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и условиям предоставления межбюджетных трансфертов;
* порядок применения результатов оценки при определении объемов межбюджетных трансфертов для соответствующих муниципальных образований при формировании бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

2. Разработать и утвердить нормативным правовым актом финансового органа субъекта Российской Федерации Порядок приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местным бюджетам в случае несоблюдения органами местного самоуправления условий их предоставления. Данный порядок должен включать:

а) Перечень требований к муниципальным образованиям в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

Данный перечень включает в себя основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, определенных бюджетным законодательством Российской Федерации (136 статья Кодекса), а также требования к предельным значениям, установленные п. 3 статьи 92.1 и статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

б) Методику проведения оценки соответствия параметров местных бюджетов требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и условиям предоставления межбюджетных трансфертов.

в) Перечень к информации, содержащей официальные данные, представляемой муниципальным образованием и сроки предоставления информации о выполнении требований бюджетного и налогового законодательства.

г) Форму заключения по итогам проведения оценки муниципального образования на соответствие параметров местного бюджета требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и условий предоставления межбюджетных трансфертов.

д) Основания приостановления (сокращения) представления межбюджетных трансфертов.

е) Условия при которых может приниматься решение о приостановлении и сокращении представления межбюджетных трансфертов.

ж) Условия и порядок возобновления предоставления межбюджетных трансфертов.

3. Учесть положения части 5 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации и установленный механизм их реализации (в Порядке приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местным бюджетам в случае несоблюдения органами местного самоуправления условий их предоставления) при подготовке Порядка исполнения решений о применении бюджетных мер принуждения по уведомлениям органов государственного финансового контроля в части приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов соответствующим местным бюджетам.

Порядок исполнения решений о применении бюджетных мер принуждения по уведомлениям органов государственного финансового контроля должен также содержать порядок взыскания суммы межбюджетного трансферта, по которому выявлены нарушения условий его предоставления.

Бесспорное взыскание суммы межбюджетного трансферта, по которому нарушены условия его предоставления, предполагает приостановление предоставления межбюджетных трансфертов и списание со счетов соответствующих муниципальных образования бюджетных средств в пользу субъекта Российской Федерации.

В случае, если сумма межбюджетного трансферта, по которому нарушены условия его предоставления, превышает остатки межбюджетных трансфертов на счетах муниципального образования, остаток суммы взыскивается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет.

В случае, если сумма межбюджетного трансферта, по которому нарушены условия его предоставления, превышает остатки межбюджетных трансфертов на счетах муниципального образования, остаток суммы взыскивается за счет дотаций бюджетам поселений из бюджета муниципального района (в случае передачи муниципальному району полномочия субъекта Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений), а также за счет доходов от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений.

Операции по взысканию осуществляются территориальным органом Федерального казначейства в соответствии с Порядком учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утвержденным Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 5 сентября 2008 г. № 92н, на основании Справки органа Федерального казначейства по форме согласно приложению № 3 к Порядку учета поступлений (код формы по КФД 0531453).

# Межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам

## Формы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации

Формы межбюджетных трансфертов предоставляемых их бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам перечислены в статье 135 Бюджетного Кодекса Российской Федерации. К ним относятся:

* дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);
* субсидии местным бюджетам;
* субвенции местным бюджетам и субвенции бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* иные межбюджетные трансферты

Предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в виде дотаций регулируется статьей 137 и 138 Бюджетного кодекса, субсидий – статьей 139, субвенций – 140, а иных межбюджетных трансфертов – статьей 139.1 Бюджетного кодекса.

## Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов)

### Цель предоставления дотаций

Согласно ст. 137 Бюджетного кодекса, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) (далее в этом разделе – дотации) предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания финансовых возможностей городских поселений (включая городские округа), сельских поселений, внутригородских районов по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) образуют региональный фонд финансовой поддержки поселений (внутригородских районов).

### Получатели дотаций

Дотации распределяются между следующими группами муниципальных образований:

* городские поселения (включая городские округа);
* сельские поселения;
* внутригородские районы.

Право на получение дотации, распределяемой исходя из численности жителей, имеют все перечисленные выше муниципальные образования, за исключением муниципальных образований, перечисляющих субсидии в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с [п. 1 ст. 142.2](#Par3332) Бюджетного кодекса РФ.

Право на получение дотации, распределяемой исходя из бюджетной обеспеченности, имеют все перечисленные выше муниципальные образования, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. Данный уровень может быть различным для каждой из групп получателей.

### Определение общего объема дотаций

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) определяется исходя из необходимости достижения ***критериев выравнивания финансовых возможностей*** по осуществлению органами местного самоуправления поселений полномочий по решению вопросов местного значения, установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (см. п. 3.2.).

При этом, согласно п.2 ст. 137, могут быть установлены отдельные критерии выравниваниядля следующих групп муниципальных образований:

* городские поселения (включая городские округа),
* сельские поселения,
* внутригородские районы.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Часть дотаций может передаваться поселениям (внутригородским районам) путем установления дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (см. п.3.10).

### Варианты распределения дотаций

Дотации могут распределяться:

* исходя из численности жителей;
* исходя из бюджетной обеспеченности;
* одна часть - исходя из численности жителей, вторая - исходя из бюджетной обеспеченности.

Дотации могут распределяться отдельно для каждой из групп муниципальных образований.

В пользу выбора дотации, распределяемой исходя из численности жителей говорит простота расчета и сохранение дифференциации доходов муниципальных образований после расчетов. Однако выбор между различными вариантами распределения дотаций зависит от дифференциации доходных возможностей и расходных потребностей поселений. При небольшой дифференциации можно распределять дотации исходя из численности жителей, однако если поселения сильно различаются между собой, распределение исходя из бюджетной обеспеченности позволит лучше учесть особенности муниципальных образований. Выравнивание исходя из численности жителей больше подходит для «дотационных регионов», которые передают большой объем финансовых ресурсов поселениям за счет дотаций, а не за счет собственных налоговых и неналоговых доходов, и не подходит для регионов доноров.

Распределение исходя из численности жителей не эффективно для регионов, в которых большая доля населения сосредоточена в региональном центре, т.к. такой городской округ, который обычно и так является муниципальным образованием, наиболее обеспеченным доходами, будет оттягивать на себя большой объем ресурсов, предназначенный для выравнивания бюджетной обеспеченности городских поселений (городских округов).

Распределение дотаций может осуществляться:

* непосредственно субъектом Российской Федерации;
* путем наделения органов власти муниципального района (городского округа с внутрирайонным делением) полномочиями по расчету и распределению дотаций.

При этом, если субъект Российской Федерации наделяет органы власти муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) полномочиями по расчету и предоставлению дотаций, согласно ст. 137 БК РФ дотацию можно распределять исключительно исходя из численности жителей.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. На плановый период допускается утверждение не распределенного между городскими, сельскими поселениями, внутригородскими районами объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в размере не более 20 процентов утвержденного общего объема указанных дотаций.

### Наделение органов власти муниципального района полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений

В Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям (внутригородским районам) из бюджета субъекта Российской Федерации.

В этом случае дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) из бюджета субъекта Российской Федерации предусматриваются только в части предоставления дотаций городским округам без внутригородского деления. Для выравнивания бюджетов поселений (внутригородских районов), находящихся на территории муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), в составе бюджета субъекта Российской Федерации предусматриваются субвенции.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям (внутригородским районам), дотации должны распределяться только исходя из численности жителей, вариант распределения исходя из бюджетной обеспеченности невозможен.

Таким образом, в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям (внутригородским районам), среди дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района обязательно должна выделяться часть, объем которой равен объему субвенции, и которая распределяется исходя из численности жителей.

Порядок (методика) расчета субвенций, а также порядок (методика) расчета размера дотаций утверждается законом субъекта Российской Федерации о наделении государственными полномочиями. Субвенции, полученные бюджетом муниципального района на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, включаются в дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

### Состав НПА, регулирующего распределение дотаций

Закон, регулирующий межбюджетные отношения в субъекте Российской Федерации, в части, устанавливающей порядок (методику) распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, должен включать:

* условия предоставления дотаций;
* порядок (методику) определения критерия выравнивания финансовых возможностей поселений;
* методику определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
* методику расчета размера дотации муниципальному образованию, включая формулы расчета используемых при расчете параметров;
* в случае замены дотаций дополнительными нормативами отчислений – порядок расчета и установления заменяющих дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты;
* в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям – порядок (методика) расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям, в том числе (если применяется) порядок (методика) расчета и установления заменяющих их дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

## Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением)

### Цель предоставления дотаций

Согласно ст.138 Бюджетного кодекса дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) (далее в этом разделе – дотации) предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением).

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) образуют региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением).

### Получатели дотаций

Дотации распределяются между следующими группами муниципальных образований:

* муниципальными районами,
* городскими округами,
* городскими округами с внутригородским делением.

Право на получение дотации, распределяемой исходя из бюджетной обеспеченности, имеют все перечисленные выше муниципальные образования, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

### Определение общего объема дотаций

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) определяется исходя из необходимости достижения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (см. п. 3.2).

Объем дотаций утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Часть дотаций может передаваться муниципальным районам (городским округам) путем установления дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (см. п.3.10).

### Варианты распределения дотаций

Дотации могут распределяться:

* исходя из бюджетной обеспеченности;
* исходя из бюджетной обеспеченности с выделением дотаций, отражающих отдельные показатели (условия), с установлением особенностей перечисления и использования указанных дотаций;
* одна часть исходя из бюджетной обеспеченности, другая - исходя из численности жителей.

При этом Бюджетный кодекс не регламентирует, как определяется размер части, распределяемой исходя из численности жителей, в случае, если такая часть предусмотрена.

При распределении дотации исходя из бюджетной обеспеченности дотации предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Оценка уровня расчетной бюджетной обеспеченности может проводиться:

а) для неконсолидированных бюджетов, к которым относятся:

* бюджеты муниципальных районов,
* бюджеты городских округов (по районным полномочиям),
* бюджеты городских округов с внутригородским делением.

б) для сводов бюджетов, к которым относятся:

* консолидированные бюджеты муниципальных районов,
* бюджеты городских округов (по полному перечню полномочий),
* консолидированные бюджеты городских округов с внутригородским делением.

Вариант с использованием собственных (не консолидированных) бюджетов подходит для случая симметричного разграничения полномочий внутри муниципального района, т.е. случая, когда законом субъекта Российской Федерации и уставами муниципальных образований за сельскими поселениями закреплен тот же объем полномочий и доходных источников, что и за городскими, а за внутригородским районами (в случае наличия городских округов с внутригородским делением) – тот же объем полномочий, что и за поселениями.

В случае асимметричного разграничения полномочий, когда объем полномочий сельских поселений и внутригородских районов (в случае наличия городских округов с внутригородским делением) меньше объема полномочий городских поселений, рекомендуется оценивать уровень расчетной бюджетной обеспеченности консолидированных бюджетов.

При распределении дотации исходя из численности жителей дотации предоставляются всем муниципальным районам (городским округам), за исключением муниципальных образований, перечисляющих субсидии в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 142.2 Бюджетного кодекса РФ.

Порядок расчета дотаций исходя из численности жителей может различаться для бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов, городских округов с внутригородским делением.

При распределении дотаций исходя из численности жителей не учитываются доходы местных бюджетов, поэтому выравнивание в расчете на душу населения незначительно снижает дифференциацию бюджетной обеспеченности, хотя и обеспечивает муниципальные районы (городские округа) доходами.

Распределение дотаций исходя из уровня бюджетной обеспеченности, в отличие от подушевого выравнивания, позволяет учитывать как доходные возможности, так и расходные потребности местных бюджетов.

Вариант, при котором часть дотаций распределяется исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности, а часть - исходя из численности жителей, позволяет сохранить дифференциацию муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности. Однако для субъектов Российской Федерации, в которых большая доля населения проживает в региональном центре или существует несколько муниципальных образований с уровнем доходов высоким, но не достаточным для перечисления субсидий в бюджет субъекта в соответствии со статьей 142.2, такой вариант не рекомендуется.

### Состав НПА, регулирующего распределение дотаций

Закон, регулирующий межбюджетные отношения в субъекте Российской Федерации, в части, устанавливающей порядок (методику) распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), должен включать:

* условия предоставления дотаций;
* порядок (методику) определения критерия выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);
* методику определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
* методику расчета размера дотации муниципальному образованию, включая формулы расчета используемых при расчете параметров;
* в случае замены дотаций дополнительными нормативами отчислений - порядок расчета и установления заменяющих дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

## Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов

Данный вид межбюджетных трансфертов является дополнительным по отношению к дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности и становится особенно актуальным, если происходят изменения в разграничении расходных обязательств или доходных источников, которые не удалось отразить при расчете объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности не должны превращаться в механизм, компенсирующий недостатки оценки доходов и расходных потребностей и, как следствие, недостаточный объем финансовых ресурсов, переданный муниципальным образованиям в результате распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Дотация на обеспечение сбалансированности местных бюджетов может быть предоставлена муниципальным образованиям, например, на компенсацию потерь бюджетов муниципальных образований, возникших в связи с незапланированным снижением в течение финансового года объема доходов местных бюджетов, на предоставление .

## Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации

### Цели предоставления субсидий

Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации - межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Цели предоставления субсидий и индикаторы достижения этих целей должны определяться в законах субъекта Российской Федерации (или НПА высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), государственных программах субъектов Российской Федерации и соглашениях, заключаемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления о предоставлении и использовании субсидий.

Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в пределах средств, утвержденных законом о бюджете субъекта Российской Федерации для каждого муниципального образования могут распределяться между муниципальными программами, приоритетными муниципальными проектами, инвестиционными проектами муниципальных образований в форме единой субсидии в соответствии с нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Субсидии должны являться инструментом достижения долгосрочных целей субъекта Российской Федерации, установленных в стратегии социально-экономического развития. Приоритетные направления развития, выделенные в стратегии, должны найти отражение в государственных программах субъекта Российской Федерации. Субсидия является одним из инструментов достижения цели государственной программы (схема 2), а достижение целевых индикаторов, установленных при распределении субсидий, должно способствовать достижению целей госпрограммы.



**Схема 2. Формирование целей предоставления субсидий**

Таким образом, органы местного самоуправления должны обеспечить достижение поставленных органами власти субъекта Российской Федерации целей в рамках собственных полномочий, но с соблюдением условий, определяемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В рамках государственных программ возможно выделение широкоцелевых субсидий, когда субъект Российской Федерации может указать несколько направлений расходов, направленных на достижение цели госпрограммы, а органы власти муниципального образования могут выбирать, с помощью какого из указанных направлений на их территории указанная цель будет достигнута наиболее эффективным способом.

### Выбор направлений софинансирования

Количество приоритетных направлений развития, на реализацию которых предоставляются субсидии, должно быть ограничено.

Общее количество соответствующих субсидий, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, не должно превышать количество приоритетных направлений развития, установленных в стратегии социально-экономического развития.

За счет такого подхода создаются условия для концентрации финансовых ресурсов именно на приоритетных для субъектов Российской Федерации направлениях деятельности органов местного самоуправления, обеспечения возможности полноценного учета результатов применения механизмов субсидирования, оценки последствий оказания соответствующей финансовой помощи.

### Получатели субсидий

Применение ограничений с точки зрения определения состава муниципальных образований, имеющих право на получение субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации, должно осуществляться исходя из конечных целей предоставления субсидий.

Следовательно, рассмотрение всех без исключения муниципальных образований в качестве потенциальных получателей соответствующих субсидий, хотя и является косвенным фактором соблюдения «равенства» прав муниципальных образований в финансовых взаимоотношениях с бюджетом субъекта Российской Федерации, но, тем не менее, может не соответствовать цели предоставления указанных средств и, вследствие этого, снижать эффективность использования этих ресурсов.

Наиболее эффективным методом определения целевой группы муниципальных образований, получающих субсидии, является оценка эластичности объемов и качества оказываемых услуг в рамках конкретного полномочия органов местного самоуправления с учетом получения и без учета получения субсидии. Не менее важно принимать во внимание и то, насколько получаемый эффект повышения качества реализации соответствующего полномочия влияет на социально-экономическую ситуацию и качество управления общественными финансами в субъекте Российской Федерации в целом.

Так, например, реализация отдельных полномочий может иметь первоочередное значение для отдельных муниципальных образований и оказывать эффект на субъект Российской Федерации в целом (например, в части культуры, решения вопросов с ветхим и аварийным жильем и др.), но сама потребность в соответствующих финансовых ресурсах распределяется исключительно неравномерно по административно-территориальным образованиям.

Вследствие этого, в случае применения общего, «равного» подхода, обеспечивается субсидирование исполнения рассматриваемых полномочий для всех муниципальных образований, несмотря на то, что для значительной части из них данная поддержка не оказывает хоть сколько-нибудь значимого эффекта. С другой стороны, за счет этого сокращаются финансовые ресурсы, которые могут быть использования для предоставления субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации тем муниципалитетам, решение конкретной задачи в которых может оказать существенное влияние на достижение приоритетов развития субъекта Российской Федерации.

Таким образом, вопрос выбора муниципальных образований должен решаться на основе оценки степени воздействия оказываемой поддержки на повышение качества реализации соответствующих полномочий органов местного самоуправления. Более того, каждое мероприятие, в рамках которого происходит выделение субсидий, должно иметь целевые показатели (индикаторы достижения целей). В этом случае, при подготовке отчета о реализации государственной программы субъекта Российской Федерации, можно будет оценить результативность и эффективность предоставления субсидий по данному полномочию.

### Определение общего объема субсидий и уровней софинансирования соответствующих расходных обязательств

Предсказуемость и прозрачность формирования и распределения субсидий являются необходимым условием эффективного использования данного инструмента, как и практически любых иных финансовых ресурсов, распределяемых и перераспределяемых в рамках формирования и исполнения бюджетов.

Общий объем субсидий должен определяться, с одной стороны, исходя из необходимости достижения вертикальной сбалансированности бюджетной системы субъекта Российской Федерации, с другой – исходя из приоритетности тех или иных направлений развития в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, задача формирования общего объема субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам должна решаться также с учетом планирования оптимального уровня софинансирования объемов финансового обеспечения конкретных полномочий органов местного самоуправления.

На сегодняшний день применяются различные подходы к установлению уровней софинансирования. Так, например, для отдельных полномочий, на реализацию которых предоставляются целевые межбюджетные трансферты, и которые, как правило, являются высокоприоритетными, либо весьма затратными с точки зрения возможности их финансового обеспечения исключительно за счет собственных средств местных бюджетов, зачастую устанавливается максимальный уровень софинансирования со стороны субъекта Российской Федерации в пределах от 90 до 99 процентов соответствующих совокупных расходов на реализацию полномочия. Таким образом, муниципалитет фактически не несет финансовой ответственности за исполнение собственных обязательств.

Данный подход может привести не только к избыточности расходов на поддержку реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления в форме субсидий, но и не соответствует задаче оказания подобной финансовой помощи – стимулированию увеличения расходов местных бюджетов в соответствии с приоритетами, установленными субъектом Российской Федерации.

С другой стороны, при не оказывающем сколько-нибудь значимого влияния на качество и условия реализации «субсидируемых» полномочий уровне финансового участия, то есть, когда доля софинансирования со стороны субъекта Российской Федерации не превышает 5-10 процентов, заинтересованность органов местного самоуправления в соблюдении соответствующих условий получения субсидий может быть невелика.

Кроме того, подобный подход приводит к «распылению» средств субъекта Российской Федерации, к низкой концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях расходов и, следовательно, к снижению эффективности применения данного инструмента межбюджетного регулирования.

В любом случае, как общие объемы субсидий, так и уровни софинансирования отдельных расходных обязательств должны определяться исходя из их достаточности для оказания соответствующего воздействия на политику органов местного самоуправления при реализации ими собственных полномочий, на поддержку исполнения которых направлены усилия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при сохранении финансовой, организационной и политической ответственности муниципальных властей за конечный результат.

Уровень софинансирования может быть дифференцирован, т.е., могут быть установлены различные пропорции софинансирования расходов для каждого из муниципальных образований.

Наиболее распространенный подход - установление уровней софинансирования в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, основываясь на предположении о необходимости реализации «выравнивающей» функции субсидий наравне с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Однако данный подход не является обязательным.

В целом, при установлении условий предоставления и использования субсидий допускается применение как применение единых, так и дифференцированных уровней софинансирования соответствующих расходных обязательств.

### Состав НПА, регулирующего предоставление субсидий

В законе субъекта РФ или НПА высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, регулирующем предоставление субсидии, должны быть установлены:

* цели предоставления субсидии, соответствующие стратегии социально-экономического развития и целям государственной программы, в рамках которой выделяется субсидия;
* индикатор (индикаторы) достижения целей;
* критерии отбора муниципальных образований для предоставления субсидий;
* условия предоставления субсидий;
* условия расходования субсидий;
* условия приостановки выделения субсидий;
* уровень софинансирования со стороны муниципальных образований;
* механизм контроля достижения целевых индикаторов;
* перечень приоритетных расходных обязательств.

Перечень приоритетных региональных проектов, мероприятий по реализации муниципальных программ, инвестиционных проектов муниципальных образований утверждается высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации на срок не менее трех лет в соответствии с целями и направлениями предоставления субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, установленными законом субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает на срок не менее трех лет перечень расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации, целевые показатели результативности предоставления субсидий и их значения.

Выделение субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам (за исключением субсидий за счет средств резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не допускается.

Распределение субсидий между муниципальными образованиями утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации и (или) нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

## Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предусмотрено Конституцией Российской Федерации и федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и могут осуществлять отдельные государственные полномочия в случае передачи им таких полномочий на основе федерального закона либо закона субъекта Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Согласно ст. 19 закона № 131-ФЗ, полномочия органов местного самоуправления установленные федеральными и / или региональными законами и не отнесенными к вопросам местного значения, в соответствии с законом № 131-ФЗ, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Таким образом, переданные государственные полномочия являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления.

Стоит отметить, что в соответствии со ст. 19 закона № 131-ФЗ, отдельные государственные полномочия передаются на осуществление органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов «…если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации». Таким образом, федеральным законодательством допускается передача отдельных государственных полномочий на уровень городских и сельских поселений.

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок, либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

В соответствии с п. 5 статьи 19 федерального закона № 131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Таким образом, для исполнения переданных органам местного самоуправления государственных полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечить предоставление местным бюджетам субвенций в объеме, установленном федеральным и (или) региональным законодательством.

В случае наделения органов местного самоуправления полномочиями субъекта Российской Федерации нормативно-правовое регулирование (в форме установления расходных обязательств) и финансовое обеспечение соответствующих расходных обязательств остается за органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в то время как исполнение передается органам местного самоуправления.

Отказ от исполнения отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень возможен только при наличии признания в судебном порядке несоответствия федеральных законов или законов субъекта Российской Федерации, иных нормативных правовых актов требованиям статьи 19 федерального закона № 131-ФЗ.

### Выбор полномочий для делегирования

Не допускается передача с федерального или регионального уровня полномочий, отнесенных к исключительным полномочиям Российской Федерации или субъекта Российской Федерации соответственно. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

В соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлены более 100 полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Из них пунктом 6 статьи 26.3 установлен перечень полномочий, которые не могут передаваться органам местного самоуправления (20 полномочий[[7]](#footnote-7)).

При этом рекомендуется передавать полномочия, исполнять которые эффективнее именно на местном уровне. Например, полномочия, напрямую связанные с предоставлением услуг населению. В этом случае, органы местного самоуправления действительно способны эффективнее, чем органы государственной власти, исполнять данные полномочия, т.к. находятся ближе к населению. К таким полномочиям могут быть отнесены полномочия в сфере опеки и попечительства, социальной поддержки и социального обслуживания населения, организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и т.д.

### Добровольное исполнение государственных полномочий

У органов местного самоуправления есть право на осуществление государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 федерального закона № 131-ФЗ если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами, и если представительный орган муниципального образования принял решение о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. При этом, расходы на осуществление данных полномочий будет нести соответствующее муниципальное образование. Исполнение муниципальным образованием указанных государственных полномочий, не будет являться основанием для выделения им финансовых средств из федерального или регионального бюджета.

Дополнительно предусмотрена возможность для муниципальных образований устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование этих расходов осуществляется муниципальным образованием за счет собственных доходов (за исключением целевых средств).

Также муниципальное образование может дополнительно к полученным из соответствующего бюджета финансовым средствам на реализацию государственных полномочий использовать для финансирования собственные доходы (за исключением целевых средств).

### Контроль за исполнением переданных полномочий

В законодательстве субъектов Российской Федерации содержится ряд способов и методов контроля за деятельностью органов местного самоуправления при реализации отдельных полномочий, переданных им органами государственной власти. Представляется, что целесообразно применять установленные в законодательстве субъектов Российской Федерации способы и методы государственного контроля в комплексе на всех этапах последовательности передачи органами государственной власти части своих отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, а именно:

1) на начальном этапе передачи государственных полномочий необходимо согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, при этом возможно применение методов встречного планирования, основанного на взаимном изучении проектов планов передачи полномочий;

2) в процессе передачи полномочий и предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств необходимо организационно-правовое и методическое обоснование, сформулированное в указаниях государственных органов органам местного самоуправления по вопросам реализации передаваемых государственных полномочий;

3) на стадии реализации переданных государственных полномочий органам местного самоуправления целесообразна организация систематического заслушивания их отчетов перед органами государственной власти;

4) помимо заслушивания отчетов органы государственной власти могут направлять запросы органам местного самоуправления с целью получения документов и иной информации о положении дел в области реализации переданных полномочий;

5) в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления;

6) с целью выявления и устранения нарушений при реализации государственных полномочий органами местного самоуправления органы государственной власти вправе проводить проверки и ревизии деятельности органов местного самоуправления только в пределах переданных полномочий. Закрепление норм, ограничивающих возможности вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления только в пределах переданных полномочий, представляется важным моментом в формировании законов отдельных субъектов Российской Федерации по поводу реализации норм ст. 21 комментируемого Закона.»

### Цели предоставления субвенций

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации - межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Цели предоставления субвенций определяются перечнем полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления.

### Расчет размера субвенции

Каждый вид субвенций должен распределяться между всеми муниципальными образованиями, исполняющими соответствующие переданные полномочия, по единой методике, утвержденной законом субъекта Российской Федерации. Распределение субвенции каждого вида должно производиться пропорционально численности потребителей соответствующей бюджетной услуги или лиц, имеющих право на получение трансфертов населению. При расчете объема субвенции должны быть учтены объективные условия, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг или объемы выплат.

Размер конкретной субвенции из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету в общем случае рассчитывается по следующей формуле:

Si = Рi x Пi x Кi , где:

Si - объем субвенции для i-го муниципального образования;

Рi - расчетный норматив расходов на исполнение делегированного государственного полномочия в расчете на одного потребителя бюджетных услуг в среднем по субъекту Российской Федерации, устанавливаемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (либо соответствующим федеральным законом);

Пi - количество потребителей соответствующих бюджетных услуг (численность соответствующей категории населения, объектов социальной сферы и т.д.) в i-ом муниципальном образовании;

Кi - поправочный коэффициент расходных потребностей i-го муниципального образования, отражающий объективные различия в стоимости предоставления данным муниципальным образованием соответствующих бюджетных услуг в расчете на одного потребителя.

Указанный коэффициент в общем виде определяется путем соотношения значения показателя, который отражает наиболее существенные факторы, влияющие на стоимость предоставления определенной бюджетной услуги в конкретном муниципалитете, с аналогичным показателем в целом по совокупности муниципалитетов (в среднем по субъекту Российской Федерации).

Распределение субвенций, предоставляемых за счет средств федерального бюджета на исполнение полномочий, делегированных органам местного самоуправления Российской Федерации, должно производиться по методике, соответствующей требованиям федеральных законов, устанавливающих данный вид субвенций. В частности, данные субвенции должны распределяться пропорционально численности тех категорий граждан, численность которых была учтена при определении объема субвенций бюджетам субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления несут ответственность за исполнение переданных им полномочий только в пределах размеров средств, предоставленных им из регионального бюджета.

### Состав НПА, регулирующего наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями допускается в форме закона Российской Федерации и / или закона субъекта Российской Федерации, в которых устанавливаются конкретные государственные полномочия, передаваемые на местный уровень с федерального или регионального уровня. Уставы муниципальных образований также нередко содержат нормы о наделении отдельными государственными полномочиями, в основном дублирующие нормы федерального закона.

Согласно п. 7 ст. 19 закона № 131-ФЗ положения законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Согласно п. 6 ст. 19 закона № 131-ФЗ, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать:

1) Вид или наименования муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделяются соответствующими полномочиями. Иными словами, в законе должно быть указано, что полномочиями наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов или поселений и городских округов (но не два уровня вместе).

2) Перечень прав (использование собственных материальных и финансовых ресурсов для осуществления переданных полномочий и др.) и обязанностей (результаты исполнения переданных полномочий на уровне не ниже определенных требований) органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти (выделение субвенций на финансирование, контроль за исполнением и т.д.) при осуществлении соответствующих полномочий.

3) Способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий и распределения их между муниципальными образованиями.

4) Перечень или порядок определения перечня подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления передаваемых полномочий.

5) Порядок предоставления отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных полномочий (форма отчетности, а также периодичность и сроки ее представления).

6) Порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением переданных полномочий и наименование контрольных органов.

7) Условия и порядок прекращения исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

При этом, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, также должен содержать положения, определяющие:

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

2) права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Также федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

В случае наделения органов местного самоуправления поселений отдельными государственными полномочиями органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут передать полномочия по расчету и предоставлению субвенций на их исполнение органам местного самоуправления муниципальных районов. В этом случае законом субъекта Российской Федерации должны быть установлены порядок и методика расчета субвенций муниципальным районам на исполнение данных полномочий, а также порядок и методика расчета органами местного самоуправления муниципальных районов субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений на осуществление соответствующих государственных полномочий.

### Особенности предоставления субвенций на исполнение полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования

Согласно ст. федерального закона № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны предоставлять субвенции местным бюджетам на исполнение полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов относится организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Таким образом, учреждения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования находятся в муниципальной собственности. Их количество и размеры, число занятых в них работников, уровень оплаты труда определяются представительными органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в ходе формирования государственного задания на оказание бюджетных услуг. Расходы на оплату труда, на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы финансируются за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации. Данные субвенции рассчитываются для каждого муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением) исходя из численности учащихся, детей соответствующих возрастных категорий, других параметров, отражающих потребность в получении общеобразовательных услуг.

Данный вид субвенций отличается от прочих, т.к. в данном случае речь идет не о делегировании полномочий, а о совместном исполнении полномочий, при котором субъект Российской Федерации исполняет полномочие посредством предоставления субвенций.

## Иные межбюджетные трансферты

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, в случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты[[8]](#footnote-8) из бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе в форме дотаций, в пределах 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций).

К иным межбюджетным трансфертам могут быть отнесены следующие виды трансфертов:

* целевые трансферты, направленные на реализацию вопросов местного значения, не требующие софинансирования со стороны муниципальных образований (т.к. если предполагается софинасирование, то такой трансферт должен быть отнесен к субсидиям);
* нецелевые обусловленные трансферты, т.е. трансферты, направление использования которых не ограничено, но получение которых связано с выполнением определенных условий (требований) со стороны субъекта Российской Федерации.

Первая группа включает трансферты, перечисляемые в случае чрезвычайных ситуаций, трансферты, перечисляемые в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации, но не требующие софинансирования расходов, а также трансферты, источником финансирования которых являются иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

Во вторую группу попадают всевозможные гранты, перечисляемые на конкурсной основе: гранты по итогам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, качества управления бюджетным процессом, эффективности бюджетных расходов и т.д., гранты самому благоустроенному поселению.

Бюджетный кодекс не устанавливает формальных требований к предоставлению иных межбюджетных трансфертов, однако, как и в случае с другими формами трансфертов, НПА субъектов РФ, регулирующие предоставление иных межбюджетных трансфертов, должны содержать условия предоставления и принципы распределения трансфертов.

# Межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов муниципальных образований

## Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района

### Цели предоставления дотаций

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района предоставляются городским и сельским поселениям, входящим в состав данного муниципального района, в соответствии с муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района. В то же время порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Цель предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района: выравнивание возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления поселений полномочий по решению вопросов местного значения.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района образуют районный фонд финансовой поддержки поселений.

### Определение общего объема дотаций

Объем дотаций утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год. В отличие от дотаций, перечисляемых из бюджета субъекта Российской Федерации для дотаций, перечисляемых из бюджетов муниципальных районов, отсутствует требование определения объема дотаций исходя из достижения критерия выравнивания. В то же время общий объем дотаций, предоставляемый за счет бюджетов муниципальных районов, рекомендуется определять исходя из необходимости достижения вертикальной сбалансированности бюджетов, с учетом размера дотаций, переданных поселениям за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В случае, если представительный орган муниципального района формируется согласно подпункту 1 пункта 3 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", расходы муниципального района на выполнение межмуниципальных функций должны финансироваться за счет субсидий из бюджетов поселений. В этом случае суммарная оценка расходных потребностей поселений должна учитывать расходы бюджетов поселений на предоставление указанных субсидий.

### Варианты распределения дотаций

Дотации могут распределяться исходя из:

* бюджетной обеспеченности (за счет собственных средств муниципального района);
* численности жителей (в части средств, переданных для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений).

Согласно Бюджетному кодексу, уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется по городским и сельским поселениям по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов городских и сельских поселений, перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя, по поселениям, и может устанавливаться отдельно для городских и сельских поселений.

Законом субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В этом случае субвенции, полученные бюджетом муниципального района на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, являются источником дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Субъект Российской Федерации в целях стимулирования увеличения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предоставляемых за счет бюджетов муниципальных районов, может предоставлять бюджетам муниципальных районов субсидии на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Такой подход позволяет увеличить общий объем дотаций, предоставляемых из бюджетов муниципальных районов, однако в рамках действующего бюджетного законодательства приводит к формальному увеличению дотационности муниципального района, что влечет за собой наложение ограничений в соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса.

Одновременное предоставление бюджетам муниципальных районов субсидий и субвенций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений нецелесообразно, т.к. сильно усложняет процедуру распределение дотаций местным бюджетам.

### Распределение дотаций в случае наделения органов власти муниципального района полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, Бюджетный кодекс (статья 137) содержит требование распределения таких дотаций исходя из численности жителей, что вместе с требованием статьи 142.1. о распределении дотаций исходя из бюджетной обеспеченности (за исключением дотаций, передаваемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации), приводит к необходимости разделения общего объема дотаций на две части, одна из которых будет распределяться исходя из численности жителей, другая – исходя из бюджетной обеспеченности.

## Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов из бюджета городского округа с внутригородским делением

### Цели предоставления дотаций

Бюджетный кодекс не устанавливает цели предоставления для данного вида дотаций, но можно предположить, что цель аналогична цели, установленной в статье 137 Бюджетного кодекса РФ: выравнивание возможностей внутригородских районов по осуществлению органами местного самоуправления внутригородских районов полномочий по решению вопросов местного значения, если не удается в достаточной мере выровнять бюджетную обеспеченность внутригородских районов за счет бюджета субъекта РФ.

Выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов является ***правом***, а не обязанностью городского округа, т.к. в ст. 142.8 Бюджетного кодекса сказано, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов из бюджета городского округа с внутригородским делением ***могут*** предоставляться внутригородским районам, входящим в состав данного городского округа с внутригородским делением.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов из бюджета городского округа с внутригородским делением образуют окружной фонд финансовой поддержки внутригородских районов.

### Определение общего объема дотаций

Порядок определения объемов окружных фондов финансовой поддержки внутригородских районов и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов из бюджета городского округа с внутригородским делением устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

### Варианты распределения дотаций

Дотации могут распределяться исходя из:

* бюджетной обеспеченности (за счет собственных средств городского округа с внутригородским делением);
* численности жителей (в части средств, переданных для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений).

### Распределение дотаций в случае наделения органов власти городского округа с внутригородским делением полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам внутригородских районов

В случае наделения органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам внутригородских районов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, Бюджетный кодекс (статья 137) содержит требование распределения таких дотаций исходя из численности жителей, что вместе с требованием статьи 142.8. о распределении дотаций исходя из бюджетной обеспеченности (за исключением дотаций, передаваемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации), приводит к необходимости разделения общего объема дотаций на две части, одна из которых будет распределяться исходя из численности жителей, другая – исходя из бюджетной обеспеченности.

## Субсидии, предоставляемые из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера

Согласно ст. 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в случае если представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, поселения, входящие в его состав, перечисляют субсидии в бюджет муниципального района на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в случаях, установленных уставом муниципального района.

Данные субсидии являются по своей сути формой оплаты услуг, которые органы местного самоуправления муниципального района предоставляют жителям поселений. Такой механизм создает у органов местного самоуправления поселений больше стимулов контролировать качество предоставления услуг, которые в силу экономии от масштаба эффективнее оказывать на уровне муниципального района.

В федеральном законе от 06.10.03 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определены следующие вопросы местного значения муниципальных районов в качестве вопросов межмуниципального характера, расходы на решение которых могли осуществляться в пределах и за счет субсидий из бюджетов поселений:

* дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
* организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
* формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений.

Порядок расчета, перечисления и использования данных субсидий устанавливается уставом муниципального района или иным нормативным правовым актом представительного органа муниципального района. Размер субсидии устанавливается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) по единому нормативу в расчете на одного жителя или потребителя бюджетных услуг.

В случае невыполнения органом местного самоуправления поселения предписания о перечислении субсидии в бюджет муниципального района решением представительного органа муниципального района в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, может быть предусмотрено снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных, региональных и (или) местных налогов до уровня, обеспечивающего поступления в бюджет муниципального района в объеме указанной субсидии.

## Субсидии бюджету субъекта Российской Федерации из местных бюджетов («отрицательные трансферты»)

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов городских, сельских поселений (внутригородских районов) и (или) муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. Данный уровень не может быть ниже двукратного среднего уровня по городским, сельским поселениям (внутригородским районам) или муниципальным районам (городским округам, городским округам с внутригородским делением) данного субъекта Российской Федерации в расчете на одного жителя соответственно.

Объем субсидий, подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации, рассчитывается пропорционально превышению расчетных налоговых доходов уровня, установленного законом субъекта Российской Федерации, но не более 50 процентов разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в отчетном финансовом году.

Объем таких субсидий рассчитывается до распределения соответствующих дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

"Отрицательный трансферт" целесообразно изымать только у тех муниципальных образований, которые заведомо могут обеспечить свои расходные потребности за счет местных и закрепленных налоговых доходов. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов должен быть не ниже двукратного среднего уровня подушевых расчетных налоговых доходов всех муниципалитетов соответствующего типа. Исходя из этого, в качестве порогового уровня подушевых расчетных налоговых доходов рекомендуется использовать максимальный из двух показателей: двукратного (или другого уровня, установленного законом субъекта Российской Федерации, но не ниже двукратного) среднего уровня подушевых расчетных налоговых доходов муниципальных образований соответствующего типа в отчетном году и уровня среднедушевых расходных потребностей муниципальных образований соответствующего типа.

Рассчитанные объемы субсидий из местных бюджетов утверждаются в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации и предусматриваются в бюджетах соответствующих муниципальных образований. Муниципальные образования перечисляют утвержденные объемы субсидий в бюджет субъекта Российской Федерации.

В случае, если муниципальное образование не перечислило утвержденную часть объема субсидий за определенный период времени, установленный законом субъекта Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе уменьшить для данного муниципального образования нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и (или) централизовать часть доходов от местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет данного муниципального образования. В этом случае органы государственной власти субъекта Российской Федерации направляют в территориальный орган федерального казначейства, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы субъекта Российской Федерации, уведомление о переводе части поступлений от налогов, подлежащих зачислению в бюджет соответствующего муниципального образования, в бюджет субъекта Российской Федерации по установленному нормативу до срока, в течение которого в бюджет субъекта Российской Федерации по установленному нормативу поступят доходы в объеме неисполненного муниципальным образованием обязательства по перечислению субвенции. Рекомендуется производить снижение нормативов отчислений для муниципального образования от тех налогов, поступления по которым происходят наиболее равномерно в течение года.

## Иные межбюджетные трансферты

Бюджетным кодексом (ст. 142.4 - 142.8) установлено, что межбюджетные трансферты из местных бюджетов могут предоставляться в форме:

* иных межбюджетных трансфертов из бюджета муниципальных районов бюджетам поселений;
* иных межбюджетных трансфертов из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов;
* иных межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских районов из бюджетов городских округов с внутригородским делением;
* иных межбюджетных трансфертов из бюджетов внутригородских районов бюджетам городских округов с внутригородским делением.

При этом иные межбюджетные трансферты из бюджета муниципального района и бюджета городского округа с внутригородским делением могут быть предоставлены в случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением), принимаемыми в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса и соответствующими им законами субъекта Российской Федерации, а иные межбюджетные трансферты из бюджетов поселений и внутригородских районов в случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами представительного органа поселения (внутригородского района), принимаемыми в соответствии только с требованиями Бюджетного кодекса.

Бюджетный кодекс не предусматривает такой вид трансфертов, как субвенции из бюджетов поселений, но, согласно федеральному закону № 131-ФЗ, органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно федеральному закону № 131-ФЗ, указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Из бюджетов муниципальных районов передаются субвенции поселениям на выполнение полномочий Российской Федерации (в частности, на осуществление полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния, на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты), хотя такой вид трансфертов, как субвенции на выполнение переданных государственных полномочий из бюджетов муниципальных районов бюджету поселения не предусмотрен.

# Бюджетные кредиты

### Цели предоставления бюджетных кредитов

Основное назначение бюджетных кредитов - обеспечение финансовыми ресурсами в случае появления временных кассовых разрывов[[9]](#footnote-9), возникающих при исполнении бюджетов муниципальных образований в течение финансового года, в том числе вызванных возникновением чрезвычайных ситуаций на территории муниципального образования.

Основное отличие бюджетного кредита от других инструментов межбюджетного регулирования – его возвратность и возмездность.

При возникновении или прогнозируемом возникновении временного кассового разрыва орган местного самоуправления муниципального образования любого типа может обратиться в финансовый орган субъекта РФ за предоставлением бюджетного кредита. Орган местного самоуправления городского, сельского поселений (внутригородского района) также может обратиться в орган местного самоуправления (или финансовый орган) муниципального района (городского округа с внутригородским делением).

Обращение о предоставлении бюджетного кредита должно содержать обоснование необходимости выделения средств, сведения о поступивших доходах и произведенных расходах за истекший период текущего финансового года, прогноз по доходам и расходам консолидированного бюджета муниципального образования и источникам финансирования дефицита бюджета на период заимствования, источники и сроки погашения бюджетного кредита в течение финансового года.

### Получатели бюджетных кредитов

Бюджетные кредиты могут предоставляться:

* местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации;
* бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов) из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением).

### Условия предоставления

Согласно ст. 93.3 Бюджетного кодекса бюджетные кредиты могут предоставляться на срок до трех лет муниципальным образованиям, не имеющим просроченную задолженность по бюджетным ссудам и кредитам, полученным ранее.

Законом о бюджете субъекта РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (либо муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района или городского округа с внутригородским делением и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального района) для бюджетных кредитов устанавливаются:

* основания предоставления;
* условия предоставления;
* условия использования;
* условия возврата.

Предоставление бюджетного кредита должно оформляться соглашением между финансовым органом субъекта РФ и органом местного самоуправления муниципального образования.

### Возврат бюджетного кредита

Возврат бюджетного кредита в бюджет субъекта РФ осуществляется бюджетом муниципального образования в порядке и сроки, установленные соглашением о предоставлении бюджетного кредита.

В случае, если бюджетные кредиты, предоставленные местным бюджетам, не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет дотаций местному бюджету, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет.

1. В зависимости от нормативной базы конкретного субъекта РФ, под законом, регулирующим межбюджетные отношения, может подразумеваться Бюджетный кодекс субъекта РФ, закон о межбюджетных отношениях в субъекте РФ, закон о межбюджетных трансфертах или закон о бюджетном процессе в субъекте РФ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Мобильность налоговой базы - способность налогоплательщика в короткие сроки на законных основаниях переносить возникновение своих налоговых обязательств по данному налоговому источнику с территории одного муниципального образования на территорию другого. [↑](#footnote-ref-2)
3. Относительно необходимости включения данного расходного обязательства в репрезентативную систему расходов см. п. 3.6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Пункт 4. статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-4)
5. Статья 15.15.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [↑](#footnote-ref-5)
6. Срок проведения указанной оценки должен быть увязан с бюджетным процессом, но не позднее 15 ноября текущего финансового года. [↑](#footnote-ref-6)
7. Помимо 20 полномочий, указанных в п. 6 статьи 26.3 не могут передаваться полномочия, отнесенные к исключительным полномочиям субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-7)
8. В настоящее время существует неоднозначное толкование понятия «иные межбюджетные трансферты». Согласно бюджетной классификации, к «иным межбюджетным трансфертам» относятся все трансферты помимо дотаций, субсидий и субвенций, а в соответствии с Бюджетным кодексом к «иным межбюджетным трансфертам» относятся прочие дотации (помимо дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности), в том числе дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов. [↑](#footnote-ref-8)
9. Временный кассовый разрыв - прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета. [↑](#footnote-ref-9)