



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНФИН РОССИИ)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

Ильинка, д. 9, Москва, 109097  
телетайп: 112008  
факс: +7 (495) 625-08-89

Высшему должностному  
лицу субъекта Российской  
Федерации (руководителю  
высшего исполнительного  
органа государственной  
власти субъекта Российской  
Федерации)

*23.09.2016 № 06-04-11/01/55604*

На № \_\_\_\_\_

Министерством финансов Российской Федерации по данным бюджетной отчетности и на основании информации от финансовых органов субъектов Российской Федерации проведена оценка организации межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации в 2015 и 2016 годах.

Указанная оценка проводилась по следующим направлениям:

- соблюдение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) в части межбюджетного регулирования на региональном уровне;
- качество управления региональными финансами;
- взаимодействие органа государственной власти субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса на региональном уровне;
- деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию организации местного самоуправления.

Результаты проведенной работы показали, что большинством субъектов Российской Федерации организация межбюджетных отношений на региональном уровне осуществляется с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации.

В 51 субъекте Российской Федерации принят полный перечень региональных законодательных (нормативных правовых) актов, состоящий из 14 правовых актов, принятие которых на региональном уровне является обязательным. Остальными субъектами Российской Федерации принято от 11 до 13 аналогичных законодательных (нормативных правовых) актов.

В 48 регионах помимо обязательных законодательных (нормативных правовых) актов в сфере межбюджетного регулирования приняты дополнительные акты, направленные на развитие межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях и касающиеся взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями в бюджетной сфере; повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами в субъекте

Российской Федерации; повышения заинтересованности органов местного самоуправления к наращиванию налогового потенциала; развития самообложения граждан; поддержки местных инициатив.

Такой положительный опыт рекомендуется использовать во всех регионах.

По итогам 2015 года всеми регионами выполнено требование об установлении в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса, единых и (или) дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты соответствующих видов муниципальных образований от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

При этом в Ненецком автономном округе, Ленинградской, Волгоградской и Сахалинской областях, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Алтай, Республике Саха (Якутия) вышеуказанное минимальное значение было увеличено до 22% и более.

Также во всех субъектах Российской Федерации выполнено требование об установлении в 2015 году предусмотренных пунктом 3.1. статьи 58 Бюджетного кодекса дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации (далее – акцизы на нефтепродукты), исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. При этом в Тульской и Сахалинской областях, Забайкальском крае установленный размер нормативов зачисления акцизов на нефтепродукты в местные бюджеты превышен на 10%, а в Республике Саха (Якутия) - на 5 процентов.

При оценке качества межбюджетных отношений на региональном уровне учитывался такой показатель, как соотношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (с учетом замены дотации (части дотации) дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных образований от налога на доходы физических лиц) и объема субсидий муниципальным образованиям из регионального бюджета на 2016 год (за исключением субсидий, предоставленных муниципальным образованиям из федерального бюджета, а также поступлений от Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства).

Объем вышеуказанных дотаций по Российской Федерации превышает объем субсидий в среднем в 2,2 раза, что указывает на выбранные в субъектах Российской Федерации приоритеты при формировании межбюджетных отношений на региональном уровне - замена целевой формы поддержки нецелевой. При этом в отдельных регионах указанное соотношение существенно различается и составляет от 0,2 до 13 раз.

Субъектами Российской Федерации проводится мониторинг соблюдения муниципальными образованиями требований бюджетного законодательства

Российской Федерации и оценка качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях.

Доля муниципальных образований с уровнем дотационности от 5% и более, в которых финансовыми органами субъектов Российской Федерации проведены проверки соблюдения ограничений по организации бюджетного процесса на региональном и муниципальном уровнях, к общему количеству муниципальных образований с уровнем дотационности более 5% в 27 регионах составляет менее 100 процентов.

В отдельных регионах были выявлены нарушения и недостатки, которые не позволили организовать в 2016 году межбюджетные отношения с муниципальными образованиями на соответствующем уровне.

Так, законодательные (нормативные правовые) акты отдельных субъектов Российской Федерации и утвержденные ими порядки предоставления и распределения межбюджетных трансфертов местным бюджетам нуждаются в актуализации с целью приведения их в соответствие с положениями Бюджетного кодекса и направленными в 2014 году Минфином России методическими рекомендациями органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (далее – методические рекомендации Минфина России) для формирования межбюджетных отношений в условиях существенного измененного в 2012-2014 годах бюджетного законодательства Российской Федерации.

Не все законодательные (нормативные правовые) акты субъектов Российской Федерации по вопросам межбюджетного регулирования размещены на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что снижает открытость и доступность информации по их применению для органов местного самоуправления и заинтересованных организаций и граждан.

Выявленные недостатки свидетельствуют о необходимости проведения субъектами Российской Федерации дополнительной проработки вопросов в сфере межбюджетного регулирования. Следует обратить внимание на обеспечение открытости и доступности законодательных (нормативных правовых) актов субъектов Российской Федерации, регулирующих межбюджетные отношения.

В отношении проводимого регионами выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований отмечаем, что некоторые региональные законодательные (нормативные правовые) акты не соответствуют требованиям Бюджетного кодекса в части установления подходов к формированию объемов региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и распределению межбюджетных трансфертов между муниципальными образованиями, а также определения размеров вышеуказанных дотаций для конкретного муниципального образования.

В отдельных регионах приняты законодательные (нормативные правовые) акты, утверждающие порядки (методики) распределения и предоставления вышеуказанных дотаций, в которых общие объемы региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований определяются не в полном соответствии с требованиями статей 137 и 138 Бюджетного кодекса в части

применения критериев выравнивания финансовых возможностей по осуществлению органами местного самоуправления муниципальных образований полномочий по решению вопросов местного значения отдельно для городских поселений (включая городские округа), сельских поселений, внутригородских районов и применения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением).

Так, проведенный анализ соблюдения регионами требования о не снижении при определении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований значений вышеуказанных критериев на 2016 год, утвержденных в законе о бюджете субъекта Российской Федерации на 2016 год, по сравнению со значениями критериев на 2016 год, учтенными в законах о региональном бюджете на 2015-2017 годы, выявил не выполнение этого требования в 19 регионах - в части критерия для городских поселений, в 26 регионах - в части критерия для сельских поселений, в 7 регионах - в части критерия для муниципальных районов (городских округов).

В 23 субъектах Российской Федерации не выполнено требование о не снижении (за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации) размеров дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджету каждого муниципального образования (с учетом в размере дотации расчетного размера дотации, замененного дополнительным нормативом отчислений в бюджеты муниципальных образований от налога на доходы физических лиц) на 2016 год в законе о региональном бюджете на 2016-2018 годы по сравнению с аналогичным показателем на 2016 год в законе о региональном бюджете на 2015-2017 годы.

Требование, установленное пунктом 1.1 статьи 58 Бюджетного кодекса, о не снижении в 2014-2016 годах размеров единых нормативов отчислений в бюджеты соответствующих видов муниципальных образований, формирующих бюджеты на трехлетний период, от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов в течение трех лет с момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о сроке составления и утверждения бюджетов соответствующих муниципальных образований и (или) об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты соответствующих муниципальных образований (с учетом предусмотренных Бюджетным кодексом особенностей) не выполнено в двух регионах.

Анализ планового объема иных межбюджетных трансфертов в первоначально утвержденных бюджетах субъектов Российской Федерации на 2016 год (2016-2018 годы) показал, что в 17 субъектах Российской Федерации по итогам 2016 года существуют риски не выполнения требования, установленного статьей 139.1 Бюджетного кодекса, о передаче ими объема иных межбюджетных трансфертов в местные бюджеты в размере не более 10% от общего объема межбюджетных трансфертов (с учетом разрешенного Бюджетным кодексом размера превышения).

Показатель, характеризующий соотношение налоговых доходов местных бюджетов, поступивших по единым и (или) дополнительным нормативам

отчислений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в местные бюджеты и налоговых доходов местных бюджетов, поступивших в соответствии с пунктами 1 и 2 статей 61, 61.1 - 61.5, пунктами 3 и 3.1 статьи 58 Бюджетного кодекса, в среднем по Российской Федерации составляет 0,12, что свидетельствуют о недостаточно активном использовании регионами полномочий по перераспределению налоговых доходов в местные бюджеты и незначительности такой формы поддержки, оказываемой субъектами Российской Федерации для увеличения налоговых доходов и стимулирования развития налоговой базы территорий.

При этом значение указанного показателя находится в диапазоне от 0,01 до 0,74. Как положительный, можно отметить подход при решении вопроса о передаче дополнительных налоговых доходов в местные бюджеты, сложившийся в Республике Алтай, Республике Саха (Якутия), Московской, Сахалинской, Калининградской, Ленинградской областях, Ханты-Мансийском автономном округе.

По представленной регионами информации об эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности городских округов (муниципальных районов) исходя из уменьшения соотношения разрыва среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности 5 наиболее обеспеченных городских округов (муниципальных районов) до и после выравнивания и среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности 5 наименее обеспеченных городских округов (муниципальных районов) до и после выравнивания указанное соотношение варьируется в пределах от 0,73 до 25 раз.

Максимальное сокращение разрыва бюджетной обеспеченности вышеуказанных видов муниципальных образований достигнуто в Ярославской области (в 25 раз), Республике Марий Эл (в 8,1 раза), Республике Татарстан (в 6,8 раза), Пермском крае (в 7,7 раза), Свердловской области (в 8,3 раза), Ямало-Ненецком автономном округе (в 6,6 раза), Республике Саха (Якутия) (в 6,7 раза), Камчатском крае (в 7,6 раза), Приморском крае (в 8,5 раза), Магаданской области (в 8,2 раза).

Доля межбюджетных трансфертов, распределенных между конкретными муниципальными образованиями законом о бюджете субъекта Российской Федерации на 2016 год, в общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, по регионам варьируется от 26,7% до 100% (максимальное значение сложилось в Белгородской, Астраханской, Саратовской, Новосибирской и Магаданской областях, Республике Северная Осетия (Алания), Чеченской Республике, Республике Марий Эл).

В 9 субъектах Российской Федерации используется механизм оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета, при котором межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, предоставляются в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета.

Информация о проведении оценки качества выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных

государственных полномочий, переданных в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, представлена только 24 субъектами Российской Федерации.

Также не во всех субъектах Российской Федерации в полном объеме выполняются положения статьи 136 Бюджетного кодекса по контролю за соблюдением основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В ряде регионов соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета заключаются между финансовым органом субъекта Российской Федерации и финансовыми органами только муниципальных районов (городских округов), тогда как требование пункта 4 статьи 136 Бюджетного кодекса распространяется на все виды муниципальных образований, включая городские и сельские поселения.

Оценка соблюдения органами местного самоуправления муниципальных образований ограничений по осуществлению бюджетного процесса на муниципальном уровне относится исключительно к компетенции финансовых органов субъектов Российской Федерации, как вышестоящего уровня публично-правовой власти.

В этой связи, за финансовыми органами субъектов Российской Федерации сохраняется обязанность проведения контроля за соблюдением органами местного самоуправления поселений основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации (в том числе и в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений), а также обязанность по осуществлению дополнительных мер, установленных пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса (включая подписание соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета).

В 22 регионах доля «высокодотационных» муниципальных образований, с которыми финансовыми органами субъектов Российской Федерации заключены соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, а также в отношении бюджетов которых подготовлены заключения по проекту местного бюджета на 2016 год, в общем количестве таких муниципальных образований составляет менее 100 процентов.

Указанная информация свидетельствуют о недостаточном взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса.

Также были проанализированы отдельные показатели, характеризующие деятельность органов власти по совершенствованию организации местного самоуправления.

На муниципальном уровне активно идут процессы по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления, в результате чего

практически в каждом регионе за период 2012-2015 годов за счет преобразования путем их объединения уменьшилось количество поселений. Увеличилась доля депутатов представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свою деятельность на неоплачиваемой основе, в их общем количестве, что сопровождалось сокращением расходов на содержание органов местного самоуправления.

Вместе с тем, доля муниципальных районов в общем количестве, полномочия администрации поселений - административных центров которых исполняются администрациями муниципальных районов, составила в 37 регионах от 2 до 92 процентов. При этом в 45 регионах такая практика вообще не имеет места.

На территории половины регионов введение механизма самообложения граждан в поселениях не применяется, а в остальных регионах доля таких поселений в общем их количестве варьируется от 1% до 94% (наибольшие значения показаны в Орловской и Липецкой областях, Республике Татарстан, Пермском крае и Республике Тыва).

Принимая во внимание изложенное, Министерство финансов Российской Федерации рекомендует органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- провести анализ организации на региональном уровне межбюджетных отношений и, при наличии, устранить вышеуказанные нарушения и недостатки;

- организовать в субъектах Российской Федерации оценку соответствия действующих региональных законодательных (нормативных правовых) актов бюджетному законодательству Российской Федерации и методическим рекомендациям Минфина России, обеспечить открытость и доступность информации по их применению для органов местного самоуправления и заинтересованных организаций и граждан;

- повысить качество организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, в том числе путем:

- принятия мер по соблюдению субъектами Российской Федерации в 2016 году и последующие годы установленных Бюджетным кодексом нормативов и ограничений в части передаваемых в местные бюджеты налоговых доходов и межбюджетных трансфертов;

- расширения перечня предоставляемых местным бюджетам налоговых доходов по единым и (или) дополнительным нормативам отчислений;

- принятия (пересмотра) соответствующих региональных государственных программ, подпрограмм, включающих мероприятия по межбюджетному регулированию;

- увеличения доли межбюджетных трансфертов, распределяемых между конкретными муниципальными образованиями законом о бюджете субъекта Российской Федерации, в общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, а также увеличения доли целевых межбюджетных трансфертов в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей

средств бюджета, в общем объеме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;

определения в качестве приоритетного направления замещение целевой формы поддержки муниципальных образований нецелевой;

соблюдения установленных Бюджетным кодексом требований к формированию региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, направленного на максимальное сокращение разрыва бюджетной обеспеченности соответствующих видов муниципальных образований;

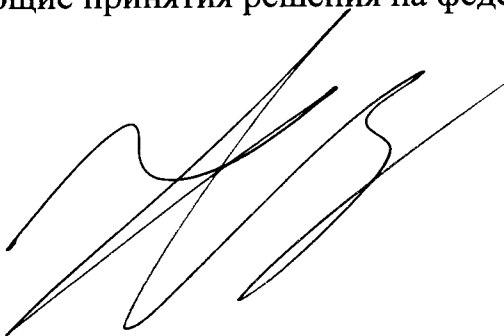
улучшения взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса;

- активизировать работу по дальнейшему совершенствованию организации местного самоуправления, в том числе в части оптимизации количества поселений, особенно сельского уровня; стимулирования введения механизмов самообложения граждан и поддержки местных инициатив;

- повысить ответственность за создание условий для сбалансированного исполнения местных бюджетов и наращивания собственного экономического и налогового потенциалов на муниципальном уровне, эффективного управления региональными и муниципальными финансами;

- использовать положительный опыт, имеющийся в других субъектах Российской Федерации, по организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях;

- направлять в Минфин России и другие заинтересованные федеральные органы государственной власти проработанные предложения, способствующие повышению качества межбюджетного регулирования на региональном и муниципальном уровнях и требующие принятия решения на федеральном уровне.



Л.В. Горнин