

# Брянская область: развитие системы межбюджетных отношений



**Галина Васильевна ПЕТУШКОВА, заместитель губернатора Брянской области**

Объемы бюджетных ресурсов, распределяемые через систему межбюджетного регулирования с учетом доходов, направляемых в местные бюджеты по дополнительным дифференцированным нормативам, составляют третью часть расходов областного бюджета. Данные поступления за последние пять лет увеличились почти вдвое: с 13,4 миллиарда рублей в 2014 году до 22,3 миллиарда в 2019 году (**рисунок 1**). Межбюджетные трансферты предоставляются муниципалитетам по десяти приоритетным направлениям (**рисунок 2**).

## Главные принципы

Межбюджетные отношения в Брянской области сформированы в рамках

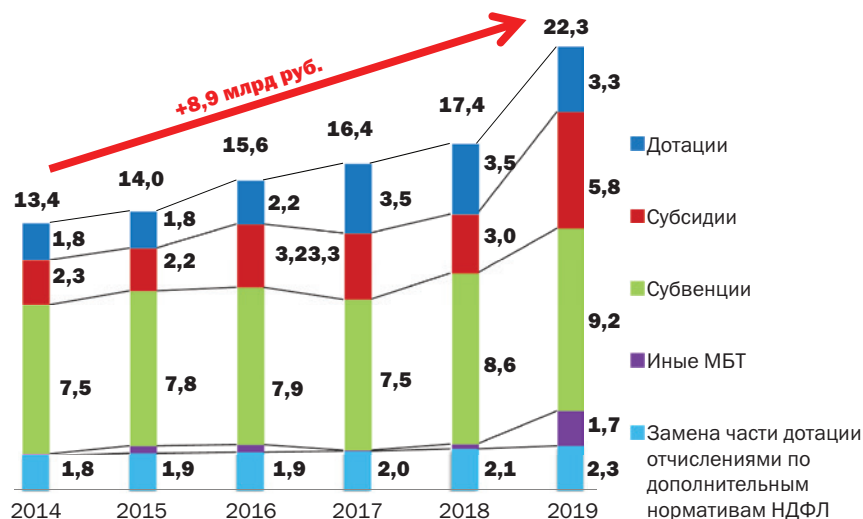
Межбюджетные отношения — одна из основных частей региональной бюджетной политики Брянской области. Мерам по поддержке муниципальных образований субъекта уделяют повышенное внимание как региональное правительство, так и лично губернатор **А. В. Богомаз**. Департамент финансов Брянской области также активно работает над развитием межбюджетных отношений, применяя новые подходы, используя лучшую практику, в том числе стимулирующую развитие территорий.

реализации концепции бюджетного федерализма, норм Бюджетного кодекса на основе следующих принципов. Первый — за каждым уровнем публично-правовых образований закреплены расходные обязательства и доходные источники, необходимые для их исполнения. Второй — определена методологическая основа, структура, процедуры распределения и предоставления межбюджетных трансфертов в рамках единых формализованных методик для всех муниципальных образований. Третий — разработаны методики выравнивания бюджет-

ной обеспеченности, поддержки мер, принимаемых органами местного самоуправления по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, стимулирования муниципальных образований.

В регионе выстроены правовая и финансовая основы межбюджетных отношений (**рисунок 3**). Главной отличительной особенностью новой редакции регионального закона от 2 ноября 2016 года № 89-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области» стало структурирование правовых и финансовых вопросов организации меж-

**Рисунок 1. Динамика и структура бюджетных ресурсов Брянской области, распределенных через систему межбюджетного регулирования, млрд руб.**



бюджетных отношений, совершенствование методики выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, внедрение стимулирующих составляющих межбюджетных отношений, повышение их открытости и прозрачности.

Для реализации принципа открытости и прозрачности распределения средств в регионе организована и успешно действует Трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений, созданная по распоряжению Правительства Брянской области от 4 июля 2016 года № 205-рп. Комиссия стала своеобразной открытой площадкой коллегиального обсуждения проблем и вопросов распределения и предоставления межбюджетных трансфертов тремя сторонами — муниципалитетами, депутатами Брянской областной думы и Правительством Брянской области с участием Контрольно-счетной палаты региона. За последние три года работа трехсторонней комиссии позволила снять накопившиеся проблемные вопросы, реализовать предложения с мест и депутатского корпуса, выстроить взаимодействие с самым крупным муниципалитетом — городом Брянском.

Новая редакция регионального закона о межбюджетных отношениях формировалась как раз на площадке трехсторонней комиссии. Основой данного документа стала методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов, которых на территории Брянской области 32. В основу этой методики заложена идея о том, что трансферты должны не устранять, а смягчать различия в уровне доходов муниципалитетов. В новой редакции изменен принцип распределения помощи местным бюджетам, который базируется на среднедушевых доходах территорий и состоит из двух этапов их выравнивания.

## Выравнивание бюджетной обеспеченности

Выравнивание подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется на базе расчета индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюд-

Рисунок 2. Направления межбюджетных трансфертов в 2019 г.











 Общегосударственные вопросы	 Национальная оборона	 Национальная экономика	 Жилищно-коммунальное хозяйство	 Охрана окружающей среды
<b>36,0 млн руб.</b>	<b>29,9 млн руб.</b>	<b>3474,8 млн руб.</b>	<b>1161,3 млн руб.</b>	<b>74,3 млн руб.</b>
Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организация деятельности административных комиссий	Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	Строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог Стимулирование программ жилищного строительства	Строительство и реконструкция объектов ЖКХ Формирование комфортной городской среды	Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда
 Образование	 Культура	 Социальная политика	 Физическая культура и спорт	 Нецелевые межбюджетные трансферты
<b>9705,4 млн руб.</b>	<b>144,0 млн руб.</b>	<b>1042,7 млн руб.</b>	<b>797,4 млн руб.</b>	<b>3554,4 млн руб.</b>
Оплата труда работников школ и садов Строительство, реконструкция и ремонты объектов образования	Укрепление материально-технической базы учреждений культуры Строительство, реконструкция объектов	Обеспечение жильем детей-сирот Предоставление отдельных мер социальной поддержки граждан	Укрепление материально-технической базы учреждений Строительство, реконструкция объектов	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, сбалансированность бюджета Стимулирующие дотации МБТобщего характера

Рисунок 3. Правовая и финансовая основы межбюджетных отношений в Брянской области

Базовый Закон Брянской области от 2 ноября 2016 года № 89-3 «О межбюджетных отношениях в Брянской области»

### Определены:

- правовая основа межбюджетных отношений
- участники межбюджетных отношений
- формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов, предоставляемых из областного бюджета местным бюджетам
- формат деятельности Трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений в Брянской области

Закон об областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период

### Определены:

- объемы межбюджетных трансфертов
- распределение дотаций и субвенций
- дополнительные дифференцированные нормативы отчислений от НДФЛ

Постановления Правительства Брянской области

### Утверждены:

- нормативы формирования расходов для расчета индекса бюджетных расходов
- предельные уровни софинансирования из областного бюджета
- порядок заключения соглашений о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов
- порядок формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий
- мониторинг и оценка качества бюджетного процесса
- методики и порядки предоставления и распределения межбюджетных субсидий, иных межбюджетных трансфертов в составе профильных государственных программ

жетных расходов (ИБР). При расчете ИНП используется четыре основных идентичных для муниципальных районов (городских округов) источника доходов: НДФЛ, ЕНВД, единый сельскохозяйственный налог, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения. Расчет ИБР производится на базе нормативных рас-

ходов по сопоставимым полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов), предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Нормативы утверждены постановлением Правительства Брянской области в расчете на одного потребителя соответствующих муниципальных услуг.

Рисунок 4. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности

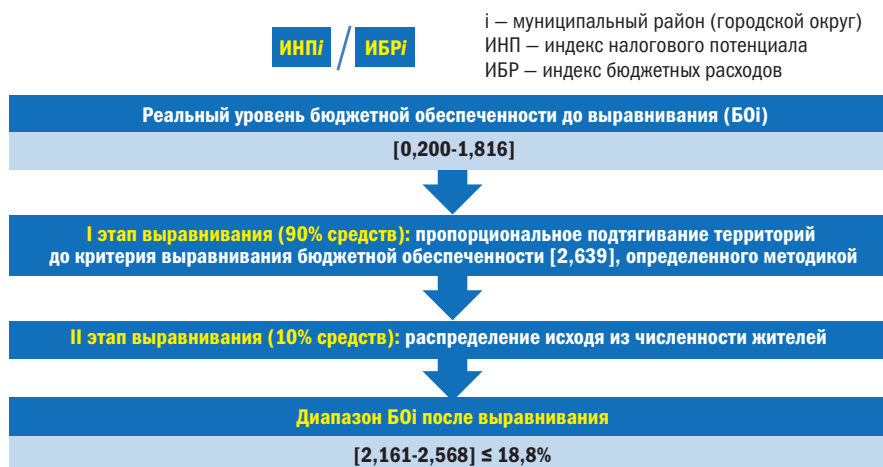
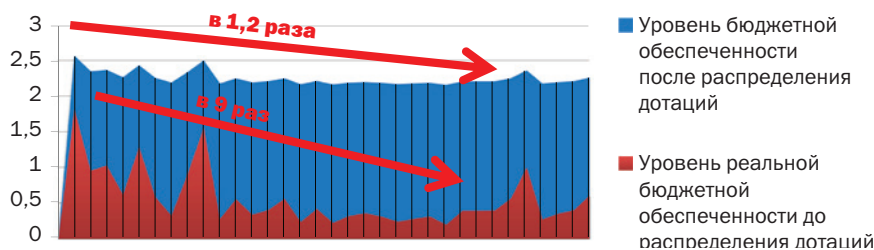


Рисунок 5. Сокращение разрыва уровня бюджетной обеспеченности до и после выравнивания



Методика распределения дотаций предполагает два этапа расчетов (рисунок 4). Первый этап (90% средств) — пропорциональное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) до критерия, определенного методикой. Второй этап (10% средств) — повышение бюджетной обеспеченности, исходя из численности жителей муниципальных районов (городских округов) в расчете на одного жителя. По результатам расчетов часть дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности заменяется отчислениями от НДФЛ по дополнительным нормативам — не менее 15%.

В целях усиления приоритетов выравнивающей составляющей межбюджетных отношений был значительно увеличен объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности: с 1,47 до 2,1 миллиарда рублей (темп роста — 143%) с одновременным снижением объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности почти в два раза. Основным положительным результатом использования данной методики стало существенное улучшение показателей душевой бюджетной обеспеченности муници-

пальных районов и городских округов (рисунок 5). Если на момент разработки данной методики (в 2016 году) разрыв в бюджетной обеспеченности после выравнивания наиболее и наименее обеспеченных территорий был практически в три раза, то в 2019 году данный показатель соответствует нормативному значению — не более 20%.

Необходимо отметить, что полномочия органов государственной власти Брянской области по расчету и предо-

ставлению дотаций бюджетам поселений были переданы на уровень муниципальных районов. Подходы к расчетам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений на уровне муниципальных районов аналогичны применяемым к расчетам дотаций на выравнивание их собственной бюджетной обеспеченности. Данный подход доказал свою эффективность, поэтому считаем необходимым сохранить двухуровневую модель распределения дотаций на выравнивание и сбалансированность поселений, закрепив возможность ее использования в главе 16 Бюджетного кодекса.

### Практика стимулирования развития территорий

В новой редакции регионального закона, регулирующего межбюджетные отношения, закреплена и с 2017 года успешно реализуется практика стимулирования социально-экономического развития территорий и повышения качества управления общественными финансами муниципальных районов (городских округов) (рисунок 6). Разработан перечень из 25 показателей, характеризующих социально-экономическое развитие территорий и качество управления общественными финансами муниципальных образований. По результатам их выполнения за год трехсторонняя комиссия определяет лучшие муниципальные образования и распределяет между ними стимулирующие дотации. Средства направляются на стимулирование глав и работников местных адми-

Рисунок 6. Стимулирующие межбюджетные трансферты местным бюджетам в 2018 г.

<p><b>Дотации на стимулирование результатов социально-экономического развития территорий и качества управления общественными финансами муниципальных районов (городских округов) — 5 млн руб.</b></p>							<p><b>2019 г. — 10 млн руб.</b></p>
город Сельцо 668 тыс. руб.	Выгоничский район 740 тыс. руб.	Дятьковский район 722 тыс. руб.	Жирятинский район 704 тыс. руб.	Клинцовский район 740 тыс. руб.	Мглинский район 668 тыс. руб.	Унечский район 758 тыс. руб.	
<p><b>Гранты муниципальным районам (городским округам) в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности (Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607) — 5 млн руб.</b></p>							<p><b>2019 г. — 5 млн руб.</b></p>
Карачевский район 1634 тыс. руб.		город Брянск 1604 тыс. руб.		Погарский район 1762 тыс. руб.			
<p><b>Дотации бюджетам муниципальных районов и городских округов на стимулирование по результатам мониторинга оценки качества организации осуществления бюджетного процесса — 1 млн руб.</b></p>							<p><b>2019 г. — 4 млн руб.</b></p>
Гордеевский район 248 тыс. руб.	Дятьковский район 240 тыс. руб.	Жирятинский район 256 тыс. руб.	Клинцовский район 256 тыс. руб.				



нистраций. В 2018 году лучшими в выполнении 25 показателей стали семь территорий: Унечский, Выгоничский, Клинецовский, Дятьковский, Жирятинский, Мглинский районы и город Сельцо. Эти муниципальные образования получили гранты от 668 до 758 тысяч рублей. В текущем году размер стимулирующих дотаций увеличен в два раза — с 5 до 10 миллионов рублей.

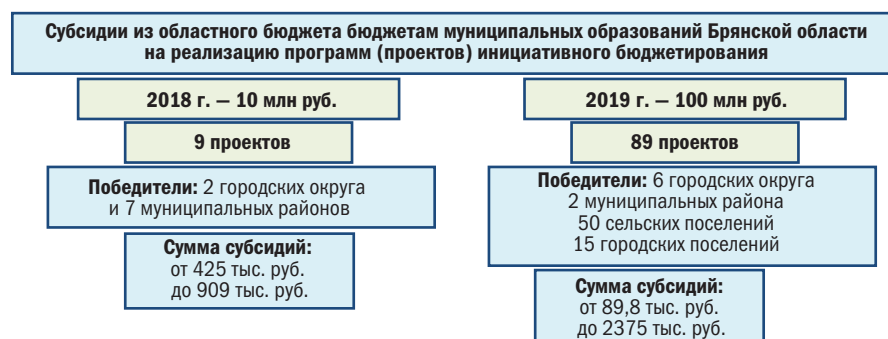
Ежегодно в Брянской области проводится мониторинг качества бюджетного процесса, по результатам которого территории также получают гранты. В 2018 году стимулирующие дотации в сумме от 240 тысяч до 256 тысяч рублей получили Жирятинский, Клинецовский, Гордеевский и Дятьковский районы. В 2019 году размер грантов увеличен в четыре раза — с 1 миллиона до 4 миллионов рублей.

В соответствии с указом Президента России от 28 апреля 2008 года № 607 для достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления ежегодно предоставляются гранты в объеме 5 миллионов рублей. В 2018 году данные гранты в сумме от 1,6 до 1,8 миллиона рублей получили Погарский, Карачевский районы и город Брянск.

## Инициативное бюджетирование

Впервые в прошлом году начата реализация нового направления — инициативного бюджетирования, предполагающего вовлечение граждан в реализацию проектов для решения вопросов местного значения. На эти цели в бюджете региона в прошлом году было предусмотрено 10 миллионов рублей (рисунок 7). Средства направлены на реализацию проектов девяти территорий: Выгоничского, Севского, Клетнянского,

**Рисунок 7. Реализация программ (проектов) инициативного бюджетирования**



Климовского, Унечского, Суражского, Навлинского районов, городов Брянска и Новозыбкова. Субсидии были использованы на благоустройство парков, устройство детских площадок и игровых городков.

В текущем году объем средств на инициативное бюджетирование увеличен в десять раз и составляет 100 миллионов рублей. Проведен конкурсный отбор, в результате которого было отобрано 89 проектов. На их реализацию предусмотрены субсидии от 89,8 тысячи до почти 2,4 миллиона рублей.

## Иновативу — в управление финансами

Большое внимание Департамент финансов Брянской области уделяет внедрению в управление финансами информационных технологий. Значительное количество межбюджетных трансфертов, показателей и форм отчетности по каждому их виду требует введения, обработки и хранения большого объема информации.

Для решения этих задач в ГИС «Электронный бюджет Брянской области» со-

здана подсистема работы с соглашениями, заключенными регионом с муниципальными образованиями. Она позволяет создавать их в электронном виде, формировать соответствующие бюджетные обязательства, помогает осуществлять мониторинг и контроль результативности предоставления межбюджетных трансфертов для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, не имеющих софинансирования федерального бюджета (рисунок 8).

Подводя итог проделанной в Брянской области работе по развитию системы межбюджетных отношений, отмечу, что с принятием и реализацией новых подходов к межбюджетным отношениям повысилась их открытость, улучшилось качество осуществления бюджетного процесса на местах. Также можно говорить о том, что возросла заинтересованность руководителей органов МСУ в наращивании собственных доходов территорий, привлечении на конкурсной основе средств для реализации региональных проектов и местных инициатив. Все это в свою очередь позволяет нам обеспечивать социально-экономическое развитие региона.

**Рисунок 8. Заключение соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов в 2019 г.**

